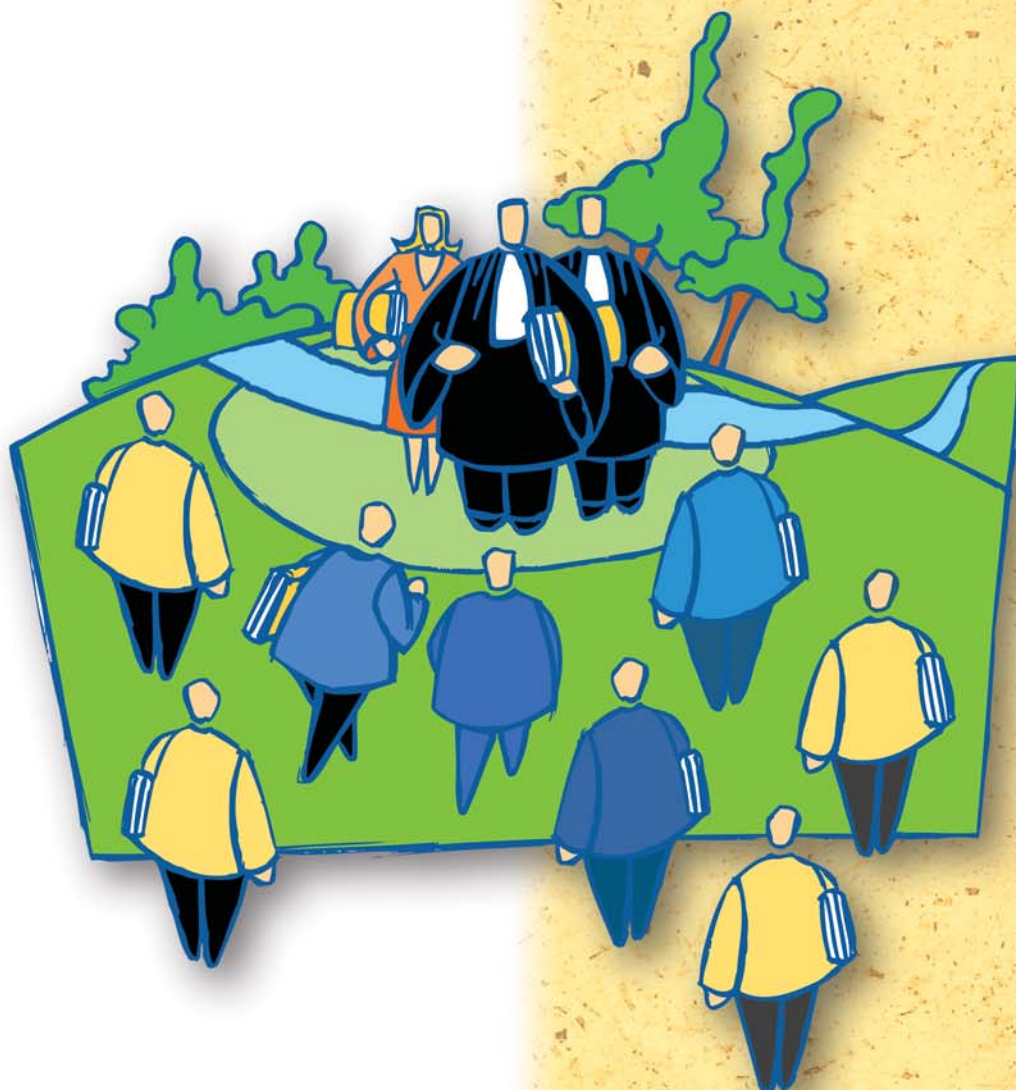


PORTÉE JURIDIQUE ET RÉDACTION DES SAGE



Ont participé à l'élaboration de ce guide :

■ Coordination générale du projet :

- J. FALALA (agence de l'eau Loire-Bretagne)

■ Rédaction :

- M. VEROT (agence de l'eau Rhône-Méditerranée-Corse)

■ Les membres du groupe de travail :

- J. ARRONDEAU (chargé de mission du SAGE Vilaine)
- G. BOUDON (juriste agence de l'eau Loire-Bretagne)
- A. DUFAY (DIREN Centre – délégation de bassin Loire-Bretagne)
- J. FALALA (agence de l'eau Loire-Bretagne)
- E. GALLIEN (chargé de mission du SAGE Bourbre)
- P. LEVEAU (juriste au MEDD – direction de l'eau)
- P. MARC (juriste syndicat mixte d'étude et d'aménagement de la Garonne – SMEAG)
- J. SEMELET (chargé de mission du SAGE Basse-Vallée de l'Ain)
- M. VEROT (agence de l'eau Rhône-Méditerranée-Corse)

■ Avec la contribution active de :

- O. CAILLET (chargé de mission SAGE Vendée)
- E. DABENE (DIREN Provence Alpes Côte d'Azur)
- P. FRENEL (chargé de mission SAGE Rance)
- C. NOEL (chargée de mission planification et DCE, MEDD - Direction de l'Eau)
- S. PIQUENOT (agence de l'eau Rhône-Méditerranée-Corse)
- J. SIRONNEAU (chef du bureau affaires juridiques, MEDD – Direction de l'Eau)
- R. TIELEGUINE (chargée de mission SAGE Oudon)

■ Mise en page - illustrations :

- Peggy Chopin : 02 54 58 82 90 - e-mail : peggychopin@magic.fr

Le guide a par ailleurs été soumis, dans sa version projet, à l'avis de plusieurs autres chargés de mission SAGE.

Il a ensuite été soumis à l'expertise de B. DROBENKO, professeur de droit à l'université de Limoges.

Le guide a été validé par le groupe planification inter-bassins, composé de représentants de la direction de l'eau du ministère de l'écologie et du développement durable, des six agences de l'eau, des six DIREN de bassin, du Conseil supérieur de la pêche, et de l'IFEN.

Sommaire

Introduction	p. 4
Chapitre 1 : Un sage : pour quoi faire ?	p. 6
1 - La gestion de l'eau en France : qui fait quoi ?	p. 7
2 - Le SAGE dans l'organisation de la gestion de l'eau en France : un « cadre d'action » planifié et concerté commun	p. 11
3 - Les SAGE : quel contenu ?	p. 12
Chapitre 2 : La portée juridique des SAGE	p. 18
1 - A qui s'adresse le SAGE ? L'opposabilité à l'administration	p. 19
2 - De quelle façon le SAGE s'adresse-t-il à l'administration ?	p. 20
3 - Quelques éléments de réponse à des questions courantes	p. 26
4 - Articulation entre SAGE et autres législations	p. 33
Chapitre 3 : La rédaction des SAGE	p. 36
1 - En ce qui concerne la structure générale du paragraphe « préconisations du SAGE »	p. 37
2 - En ce qui concerne la rédaction des « préconisations » du SAGE	p. 39
Annexe 1 : Références réglementaires	p. 44
1 - Avertissement	p. 45
2 - Quand faire « l'état des lieux juridique » et comment s'en servir ?	p. 46
3 - Les textes officiels doivent-ils être annexés au SAGE ?	p. 46
4 - Quelques textes de référence incontournables	p. 46
Annexe 2 : Références bibliographiques	p. 47
Annexe 3 : Transparents sur la portée juridique des SAGE	p. 52
Annexe 4 : Quelques exemples de rédaction de SAGE	p. 56
1 - SAGE Basse Vallée de l'Ain (extraits)	p. 57
2 - SAGE Calavon (extraits)	p. 66
Annexe 5 : Note de synthèse sur les jurisprudences SDAGE	p. 80
1 - Précisions sur la notion de compatibilité (et comparaison avec celle de conformité)	p. 82
2 - Présentation de quelques jurisprudences concernant directement les SDAGE	p. 84
3 - Délais et nature des recours contentieux	p. 86
4 - Notion de « rendu compatible »	p. 87
Liste des sigles utilisés	p. 90

Introduction

Comment s'articule le schéma d'aménagement et de gestion des eaux (SAGE) avec les dispositions législatives et réglementaires ? Les préconisations du SAGE peuvent-elles être plus contraignantes que la réglementation ? Les préconisations d'un SAGE s'imposent-elles à l'administration ? Aux collectivités ? Que peut-on écrire dans un SAGE et que ne peut-on pas écrire ? Comment procéder à la rédaction juridique des SAGE ?

Voici quelques-unes des questions récurrentes auxquelles sont confrontés les acteurs impliqués dans l'élaboration d'un SAGE.

Ce guide a pour ambition de constituer un document de référence permettant aux personnes ressources d'un SAGE (chargé de mission, président de commission locale de l'eau -CLE-, services de l'Etat et des agences de l'eau) de répondre à ces questions, et d'apporter les explications que les membres de la CLE sont en droit d'attendre. Il a aussi pour objet d'apporter une aide à la rédaction du SAGE afin de prévenir d'éventuels contentieux.

S'il existe d'ores et déjà de nombreux documents de référence abordant ces questions (circulaire du 15 octobre 1992 sur les SAGE, document SAGE mode d'emploi n°1 et 2 du bassin Rhône-Méditerranée-Corse (RMC), SAGE premiers retours d'expériences : actes du séminaire national des 4 et 5 novembre 1997, diverses réflexions juridiques menées sur les schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux -SDAGE-, etc.), les informations disséminées dans ces documents restent éparses et sont, pour la plupart, relativement théoriques, car apportées à un moment où il n'existait pas ou très peu de SAGE aboutis.

L'objectif de ce guide est donc bien de constituer **un document de synthèse sur ces questions d'ordre juridique, véritable outil de travail** pour les acteurs impliqués concrètement dans la mise en œuvre d'un SAGE.

Aussi, la rédaction de ce guide est le produit d'un travail collectif réalisé par un groupe placé sous l'égide du groupe national Planification-directive cadre et associant des juristes de la direction de l'eau du ministère chargé de l'environnement, des agences de l'eau, et des chargés de mission SAGE. Le projet de guide a été soumis à l'avis de Bernard DOBRENKO, professeur de droit à l'université de Limoges.

Il a semblé important, avant d'entrer dans des considérations liées à la « technique juridique » stricto sensu, de rappeler de façon plus générale que les SAGE ne se réduisent pas à leur dimension juridique. Un SAGE permet avant tout l'émergence d'un projet commun pour l'eau sur une unité hydrographique cohérente (bassin versant, nappe, etc.). Aussi, pour une juste perception du SAGE, y compris dans son volet

juridique, les aspects réglementaires ne doivent pas faire perdre de vue les autres aspects du SAGE : concertation, mobilisation des acteurs de l'eau concernés à l'échelle d'un bassin versant, définition d'objectifs et de priorités d'action, etc.

Ces précisions faites, le guide traite également des questions suivantes :

- Explication de la portée juridique des SAGE
 - ✓ rappel et explicitation des notions essentielles d'opposabilité, de compatibilité ou de prise en compte,
 - ✓ illustration, au travers d'exemples¹, des conséquences pratiques de ces principes.
- Indication **d'éléments de méthode pour procéder à la rédaction des SAGE**, point sur lequel il existe maintenant un premier retour d'expérience au vu des premiers SAGE aboutis.

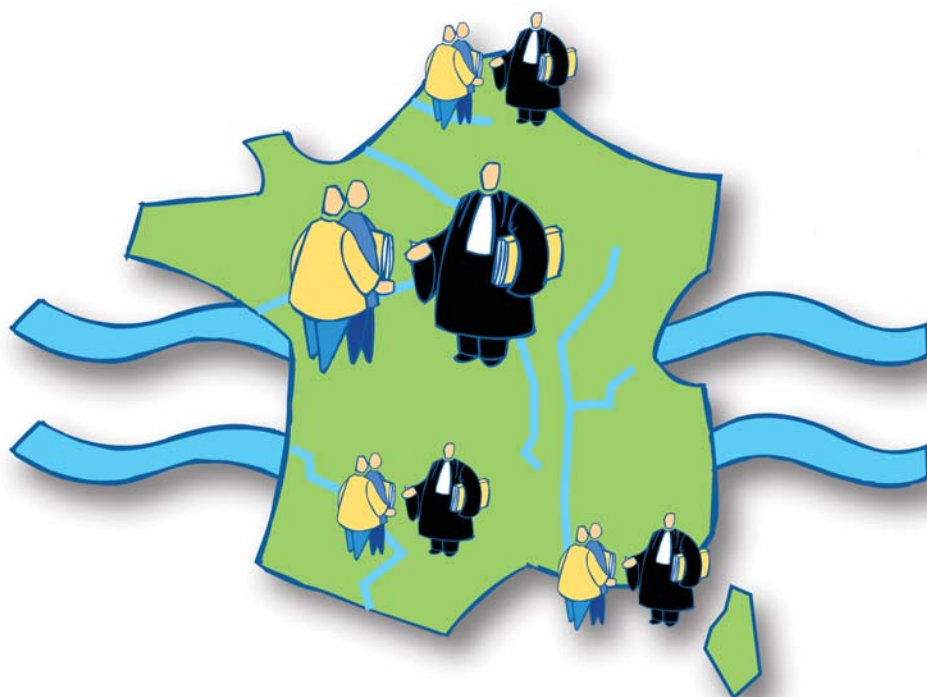
Ce guide comprend également différentes annexes ayant vocation à apporter un appui technique aux personnes impliquées dans un SAGE :

- La première, sans avoir pour ambition de rappeler la réglementation applicable dans le domaine de l'eau, renvoie à différents documents de référence sur ces sujets et donne quelques éléments de méthode pour rassembler ces éléments ;
- La seconde renvoie à une bibliographie des études et documents consacrés aux SAGE ;
- La troisième comprend un jeu de transparents ;
- La quatrième donne des exemples de rédaction juridique de SAGE aboutis ;
- La dernière consiste en une note de synthèse sur les jurisprudences parues concernant les SDAGE, largement transposables aux SAGE.

On soulignera enfin qu'indépendamment de l'existence de ce guide, l'expérience montre que l'appui d'un juriste pour procéder à la rédaction juridique du SAGE et « débroussailler » la teneur de la réglementation existante est généralement très utile au chargé de mission.

**AVERTISSEMENT : ce guide se veut une base de réflexion
et de conseil à l'usage des commissions locales de l'eau :
il n'a pas de valeur juridique en soi.**

¹ Beaucoup d'exemples sont issus du bassin Rhône-Méditerranée-Corse. Ceci s'explique par le fait que ce bassin dispose d'un retour d'expérience plus important que les autres actuellement (7 SAGE approuvés sur un total de 11 au plan national début 2003).



1 Un SAGE, pour quoi faire ?

L'approche des questions liées à la gestion de l'eau en France est complexe :

- cette gestion implique un grand nombre d'acteurs : pouvoirs publics, collectivités et élus locaux, acteurs économiques, associations, ...
- elle s'exerce sur une multiplicité d'échelles géographiques comme par exemple le cadre européen (directives), le cadre national, les « grands bassins versants », les régions, les départements et les communes,
- la ressource en eau fait l'objet de multiples sollicitations parfois difficiles à concilier,
- la gestion par bassin versant (ou plus largement par unité hydrographique cohérente : système aquifère, littoral, etc.) ne va pas de soi : le bassin versant ne correspond pas aux circonscriptions administratives classiques.

Dans un tel contexte, des documents de planification, élaborés en concertation par tous les différents acteurs intéressés et dotés d'une portée juridique, pour organiser la gestion de l'eau et des milieux aquatiques à l'échelle d'un bassin versant, apportent une plus value indéniable. C'est là le rôle des SDAGE, élaborés dans chacun des grands bassins hydrogéographiques français, et celui des SAGE, élaborés sur certaines portions plus restreintes du territoire en fonction des initiatives locales.

1 - La gestion de l'eau en France : qui fait quoi ?

Cette question, à laquelle doivent souvent répondre plus ou moins directement les personnes qui pilotent l'élaboration d'un SAGE, ne connaît **pas de réponse simple et complète à la fois**. Y répondre dans le détail en quelques paragraphes est impossible, tant les intervenants dans la gestion d'un milieu aquatique sont divers et variés. On peut toutefois contribuer à **fixer les idées** en distinguant plusieurs catégories d'acteurs intervenant à des niveaux géographiques différents **pour aider à « positionner » le SAGE**.

La représentation proposée ci-dessous est donc bien sûr très simplifiée, mais permet de situer chaque groupe d'acteurs les uns par rapport aux autres, et de préciser les grands principes de leurs responsabilités respectives.

ETAT	La responsabilité de la réglementation et de la « régulation »	
Au niveau national	Politique nationale de l'eau : notamment transposition en droit français des directives européennes et élaboration de textes législatifs et réglementaires (lois, décrets, arrêtés,...).	Le ministère chargé de l'environnement définit et organise les actions de l'Etat dans le domaine de l'eau en général, le cas échéant en liaison avec d'autres ministères, pour des usages particuliers de l'eau (santé, agriculture, industrie, etc.).
Au niveau des « grands bassins »	Définition, organisation de la politique de l'eau dans le bassin.	Les préfets coordonnateurs de bassin , en s'appuyant sur les délégations de bassin (DIREN de bassin), coordonnent à l'échelle du bassin les actions des différents services de l'Etat dans le domaine de l'eau.
Au niveau régional ou départemental	Mise en œuvre de la réglementation et contrôle de son respect (police de l'eau et de la pêche, police des installations classées).	Les services déconcentrés de l'Etat , placés sous l'autorité des préfets, mettent en œuvre la politique de l'Etat sous ses aspects réglementaires et techniques, leur action étant coordonnée au niveau des Comités techniques régionaux de l'eau (CTRE) à l'échelle régionale, et au sein des Missions inter-services de l'eau (MISE) à l'échelle départementale. A signaler le rôle de police du Conseil supérieur de la pêche pour le contrôle de l'application de la réglementation sur la pêche.
Au niveau communal	Pouvoir de police du maire	Les maires , intervenant dans ce cadre précis au nom de l'Etat, et non pas en tant que « responsable d'une collectivité locale », peuvent utiliser leur pouvoir de police et interdire ou réglementer certaines activités lorsque la salubrité publique est en cause.

ORGANISMES DE BASSIN	La responsabilité de la planification et de l'incitation financière à l'échelle du bassin	
Au niveau des « grands bassins » (Adour-Garonne, Artois-Picardie, Loire-Bretagne, Rhin-Meuse, Rhône-Méditerranée-Corse, Seine-Normandie + Guyane, Guadeloupe, Martinique, Réunion, et Mayotte)	Planification (SDAGE)	Les Comités de bassin, à l'échelle de chacun des grands bassins hydrographiques français, rassemblent les acteurs de l'eau : représentants des collectivités territoriales, des usagers, du monde associatif et de l'Etat. Ils ont trois missions : ⇒ élaboration du SDAGE et suivi de sa mise en œuvre, ⇒ orientation de la politique d'intervention des agences de l'eau, ⇒ avis sur les « grands aménagements », ainsi que sur les périmètres et projets de SAGE.
	Politique de l'eau au niveau du bassin. Incitations financières (redevances et aides)	Les agences de l'eau prélèvent des redevances sur les usages de l'eau, et accordent des aides financières permettant de lutter contre la pollution, de mieux gérer la ressource en eau et de restaurer les milieux aquatiques (remarque : il n'existe pas d'agence de l'eau dans les DOM, mais des « Offices de l'eau », établissements publics à caractère administratif rattachés aux départements).

COLLECTIVITES TERRITORIALES	La responsabilité de la mise en œuvre locale des actions	
Régions, départements et leurs groupements	Lien entre politique d'aménagement du territoire et politique de l'eau par le biais de financements.	Les Conseils régionaux (contrat de plan...) et les Conseils généraux peuvent apporter un appui technique et financier aux communes. .../..

.../..

Communes et leurs groupements	Responsabilité (notamment) du service de l'eau potable et de l'assainissement.	Les communes sont responsables de la distribution de l'eau potable, de la collecte et du traitement des eaux usées. Elles peuvent organiser leurs services dans un cadre intercommunal (syndicats intercommunaux, communautés de communes ou d'agglomérations, etc.). Ces collectivités sont responsables des décisions d'investissements pour lesquels elles peuvent bénéficier de l'appui technique et financier de l'agence de l'eau, et/ou de la région et/ou du département. Elles sont aussi responsables du choix du mode de gestion, qui peut être confiée soit aux services municipaux ou syndicaux (régie), soit à des opérateurs privés. Le maire est également responsable, conjointement avec le préfet, de la sécurité et de la salubrité publique : il dispose ainsi d'un pouvoir de police vis-à-vis de la baignade, des inondations (à travers les permis de construire notamment), etc.
	Les groupements de collectivités (syndicats intercommunaux) syndicats mixtes, Etablissements publics territoriaux de bassin - EPTB, etc.) permettent la constitution de structures à l'échelle de bassins versants.	Ces structures à l'échelle de bassin versant permettent d'organiser une politique de l'eau (étude, concertation...) à une échelle pertinente. Elles peuvent aussi se substituer aux riverains pour des opérations d'intérêt général (ex : entretien d'un linéaire de cours d'eau).

ACTEURS ECONOMIQUES, ASSOCIATIONS	Mise en œuvre locale des actions et/ou force de proposition, relais d'opinion ...	
	Maîtrise d'ouvrage	Industriels, agriculteurs ... sont responsables de la construction et de la gestion de leurs installations de dépollution, de prélèvement, etc.
	Concertation et propositions	Usagers, associations de consommateurs, de protection de l'environnement, fédérations professionnelles, fédérations de pêche, etc. sont également associés aux décisions en matière de planification et de gestion par leur représentation au sein de structures locales comme les CLE, les Comités de rivières, etc. aux côtés des collectivités et services de l'Etat.

UN EXEMPLE PLUS PRECIS

Sur le thème de l'assainissement, les communes ou leurs groupements (communautés urbaines, communautés d'agglomérations, communautés de communes, syndicats de communes...) sont responsables de l'assainissement. Elles ont la charge de construire un réseau de collecte des eaux usées, une station d'épuration, en assurent le financement, la maîtrise d'ouvrage, décident du mode de gestion, etc. Elles peuvent recourir à un maître d'œuvre, ingénieur conseil public ou privé. L'autorité de régulation est le service de l'Etat chargé de la police de l'eau (Direction départementale de l'agriculture et de la forêt - DDAF, Direction départementale de l'équipement - DDE, ou Service navigation, selon le cas) qui s'assure du respect d'un certain nombre d'éléments en autorisant la réalisation de ces ouvrages (normes de rejet, destination des boues d'épuration, etc.). L'agence de l'eau est partenaire financier en apportant des subventions au maître d'ouvrage, la Région et/ou le Département pouvant également apporter leur concours financier.

**POUR ALLER PLUS LOIN, DANS LE CAS DE L'AGGLOMERATION
LYONNAISE PAR EXEMPLE :**

Types d'activité ou d'usage	Les gestionnaires et « utilisateurs » ²	L'autorité de régulation ²	Les acteurs techniques et/ou financiers ²
Assainissement	Communauté Urbaine de Lyon	Etat : Service de la navigation pour le Rhône et la Saône, DDAF pour les autres cours d'eau	Agence de l'eau
Eau potable	Communauté Urbaine de Lyon	Etat : DDASS (qualité de l'eau distribuée)	Agence de l'eau
Activités industrielles (industrie de la chimie, hydroélectricité,...)	Industriels, EDF, Compagnie Nationale du Rhône (CNR)	Etat : DRIRE	Agence de l'eau (réduction des impacts environnementaux de ces activités)
Navigation	VNF, CNR	Etat : Service de la Navigation Rhône-Saône	EPTBTR (ex Institution Rhône-Saône-tourisme)
Restauration écologique et environnementale	Communauté Urbaine de Lyon, différents syndicats de communes, CNR...	Etat : DIREN, DRIRE, Service de la Navigation Rhône-Saône	Agence de l'eau, Conseil supérieur de la pêche, Conseil régional...
Pêche	Association et Fédération de pêche, pêcheurs professionnels	Etat : Service de la navigation pour le Rhône et la Saône, DDAF pour les autres cours d'eau	Conseil supérieur de la pêche
Etc ...	...	...	...

² pour des raisons de simplification et de lisibilité, ne sont mentionnés ici que les « acteurs » principaux, de nombreux autres pouvant intervenir sur tel ou tel aspect dans la coordination (ex. DIREN pour l'Etat...), le financement (ex. département, région...), le processus de concertation (ex. monde associatif...), l'appui technique (chambres consulaires), etc.

2 - Le SAGE dans l'organisation de la gestion de l'eau en France : un « cadre d'action » planifié et concerté commun

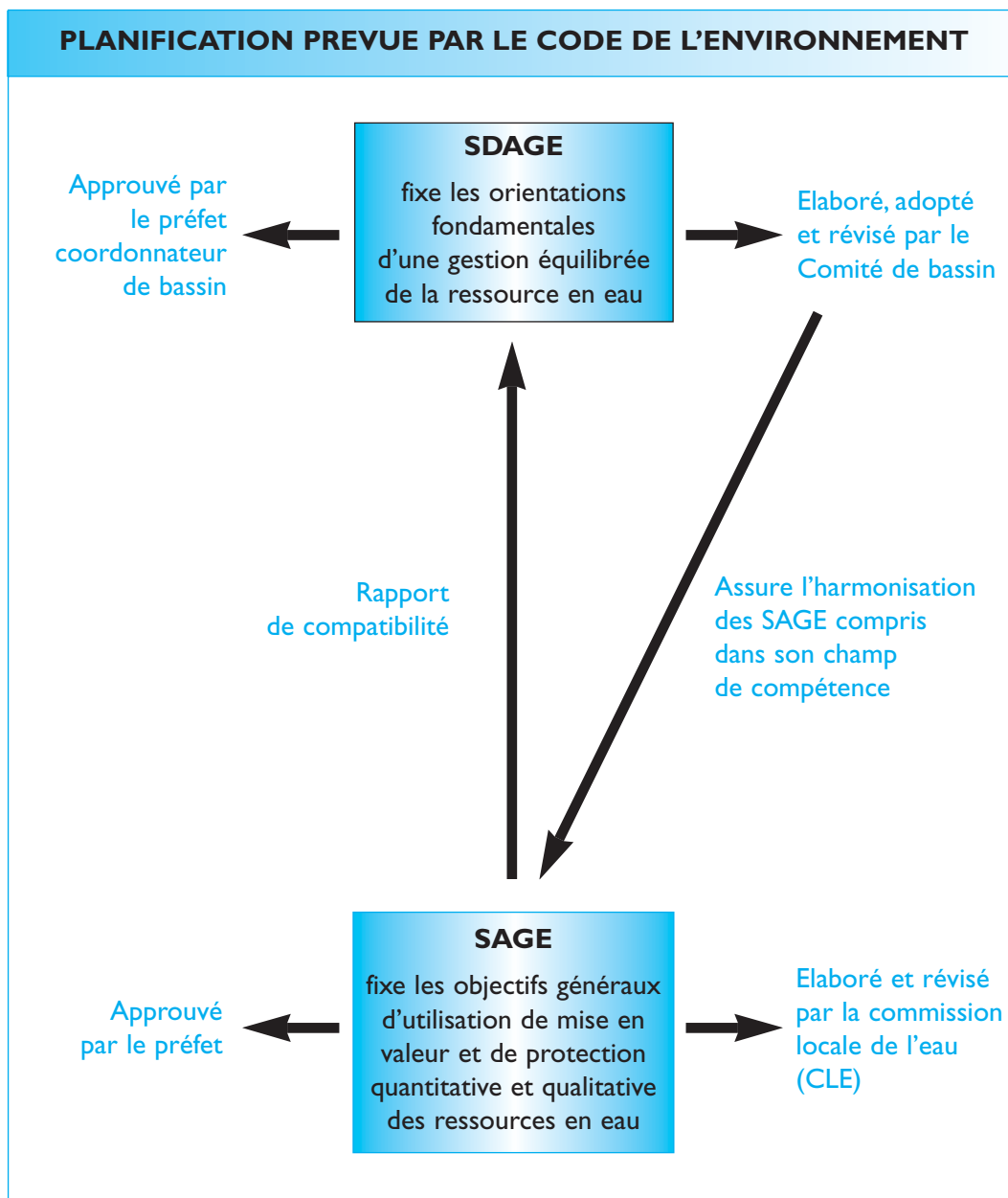
Les ressources naturelles d'un milieu aquatique font l'objet de sollicitations nombreuses et très variées. C'est pourquoi, **afin de donner une grille de lecture commune, durable et équilibrée à l'action des différents intervenants**, a été ressenti par le législateur (loi sur l'eau du 3 janvier 1992 codifiée aux articles L 212-1 et suivants du code de l'environnement) le besoin de documents de planification. Ces documents, élaborés en concertation par tous les acteurs intéressés, et dotés d'une portée juridique, ont vocation à organiser la gestion de l'eau et des milieux aquatiques. Il s'agit des **SDAGE** élaborés par les Comités de Bassin à l'échelle des grands bassins hydrogéographiques français, et des **SAGE** élaborés par les CLE au niveau des sous-bassins, nappes ou territoires plus restreints.

L'articulation SDAGE/SAGE

Les SDAGE identifient les principaux enjeux à l'échelle des grands bassins hydrographiques et fixent pour chacun d'entre eux des « orientations fondamentales et des aménagements à réaliser pour les atteindre » (article 3 de la loi sur l'eau). Les SAGE devront répondre à ces grands enjeux, la loi prévoyant que **les objectifs et les priorités du SAGE doivent être « compatibles » avec le SDAGE** (sur la signification du rapport de compatibilité, voir le chapitre 2 ci-après).

Il s'agit là d'assurer la **cohérence des politiques de l'eau** menées à l'intérieur des différents bassins, le **Comité de bassin et l'Etat étant garants de cette cohérence** :

- l'Etat parce qu'il approuve ces documents de planification : préfet coordonnateur de bassin pour les SDAGE, préfet « local » pour les SAGE,
- le Comité de bassin parce qu'il est consulté d'une part sur les projets de périmètre de SAGE, et d'autre part sur le projet de SAGE lui-même afin « d'assurer l'harmonisation des SAGE compris dans son champ de compétence » (article 5 de la loi sur l'eau). En pratique, le plus souvent, certains comités de bassin veillent d'une part à ce que les enjeux de bassins identifiés par les SDAGE soient traités par les SAGE, et d'autre part à ce que la concertation se soit déroulée dans des conditions satisfaisantes. Le rôle du comité de bassin n'est donc pas « d'accepter » ou de « refuser » un projet de SAGE, ni de se substituer à la CLE dans la recherche d'un équilibre durable entre les différents enjeux de préservation du milieu et de développement des usages : c'est en priorité aux acteurs locaux que revient cette responsabilité. Il s'agit plutôt d'encadrer sans contraindre, d'orienter sans dessaisir, de donner de la cohérence, pas des « solutions rigides », tout en prévenant, autant que faire se peut, le risque juridique d'incompatibilité du SAGE avec le SDAGE.



3 - Les SAGE : quel contenu ?

Sur le fond, le fil directeur des SDAGE et des SAGE, qui concrétisent le concept de développement durable, est que des milieux aquatiques préservés sont les mieux à même de répondre durablement aux sollicitations des différents usages. C'est au demeurant l'esprit même de la récente « directive établissant un cadre pour l'action communautaire dans le domaine de l'eau », adoptée à l'échelle européenne le 23 octobre 2000, qui reprend et renforce ce principe de planification concertée à l'échelle des bassins en tant que « cadre » général de l'action.

Un SAGE peut-il définir des objectifs de qualité ?

Les SAGE peuvent fixer des objectifs de qualité différents des objectifs de qualité existants à condition de rester compatibles avec le SDAGE et de respecter les normes d'usage en matière d'eau potabilisable ou de baignade par exemple. Au plan technique, la plus value du SAGE sur ce sujet est souvent substantielle : actualisation des objectifs de qualité parfois anciens et inadaptés, utilisation des nouvelles grilles d'évaluation, etc. Aux plans juridique et politique, la légitimité des objectifs de qualité est renforcée avec le SAGE : alors que les objectifs de qualité « classiques » sont définis par le préfet qui s'appuie à cet effet sur une simple circulaire (datant de 1978), ceux du SAGE sont définis par tous les acteurs de l'eau d'un territoire (y compris les représentants de l'Etat) réunis au sein de la CLE en s'appuyant sur la loi sur l'eau elle-même. Au demeurant, la crainte parfois exprimée par certains services de l'Etat de « perte d'influence » sur la politique objectifs de qualité ne doit pas être exagérée, le préfet étant chargé de l'approbation du SAGE tout comme il approuve les cartes départementales d'objectifs de qualité « classiques ».

Les sujets à traiter : priorité aux « vrais sujets »

En théorie, l'outil SAGE permet d'aborder tous les sujets liés à l'eau : inondation, lutte contre la pollution, sécheresse, gestion des cours d'eau, protection des eaux souterraines, eau potable... En pratique, et au vu des premières expériences, vouloir tout traiter et tout résoudre n'est ni souhaitable ni réalisable.

Un schéma de principe relativement simple pour clarifier cette question peut être proposé :

■ Le **SAGE**, selon l'objet même de son fondement juridique et technique **doit permettre de répondre aux exigences législatives et réglementaires** suivantes :

- ⇒ dresser un constat de l'état de la ressource en eau et du milieu aquatique et un recensement des usages qui lui est lié,
- ⇒ définir des objectifs de qualité : quelle qualité de l'eau recherchée en fonction notamment des différents usages de cette eau (AEP, baignade),
- ⇒ définir des objectifs de quantité : quel débit dans le cours d'eau, quel niveau de nappe pour satisfaire le bon fonctionnement des milieux et les usages de la ressource,
- ⇒ définir des objectifs de préservation des écosystèmes aquatiques et des zones humides,
- ⇒ préciser les priorités à retenir pour atteindre les objectifs fixés, et une évaluation des moyens économiques et financiers.

- Parallèlement et de façon complémentaire, il est fondamental que le SAGE traite, de façon approfondie, les thèmes majeurs propres à son territoire. Le choix de ces thèmes résulte notamment :

- ⇒ de l'état des lieux,
- ⇒ du SDAGE qui définit de façon explicite certaines priorités,
- ⇒ et aussi et surtout de l'identification des sujets conflictuels essentiels.

La crédibilité de la CLE et de sa démarche repose en effet sur sa volonté de ne laisser de côté aucun sujet difficile, et d'y apporter des solutions recevant in fine l'adhésion de tous. Car telle est la véritable plus value du SAGE. Sur tel territoire, il s'agira des extractions de graviers et de l'espace de liberté des rivières, sur tel autre de la gestion des inondations, ou encore de la lutte contre la pollution toxique, etc.

En pratique, les préconisations du SAGE seront donc consacrées à quelques thèmes majeurs (3, 4, 5 environ selon les SAGE) pour lesquels un contenu précis doit être prévu.

Le SAGE doit-il tout traiter, tout de suite ?

Traiter les sujets essentiels, dictés par les objectifs de fond de la loi sur l'eau, répondant aux véritables préoccupations locales, et ne faisant l'impasse sur aucun thème conflictuel, telle doit être l'ambition d'un SAGE. Un sujet difficile laissé de côté aboutira sans doute à décrédibiliser la démarche. A l'inverse, la volonté de tout traiter tout de suite risquera de trop complexifier l'approche. On peut tout à fait envisager des SAGE qui, au fur et à mesure de leur mise en œuvre, abordent les sujets initialement considérés comme secondaires et les intègrent à l'occasion de leur révision. Par ailleurs, la phase de mise en œuvre du SAGE peut permettre d'approfondir des sujets qui n'ont pu être menés à leur fin au moment de l'approbation du SAGE.

Des objectifs clairs et des actions concrètes

La loi sur l'eau prévoit que **les SAGE doivent définir des « objectifs » et des « priorités pour atteindre les objectifs fixés, et évaluer les moyens économiques et financiers »** : les SAGE sont alors opérationnels et apportent une réelle plus value pour l'ensemble des acteurs.

Quelques exemples concrets peuvent être cités.

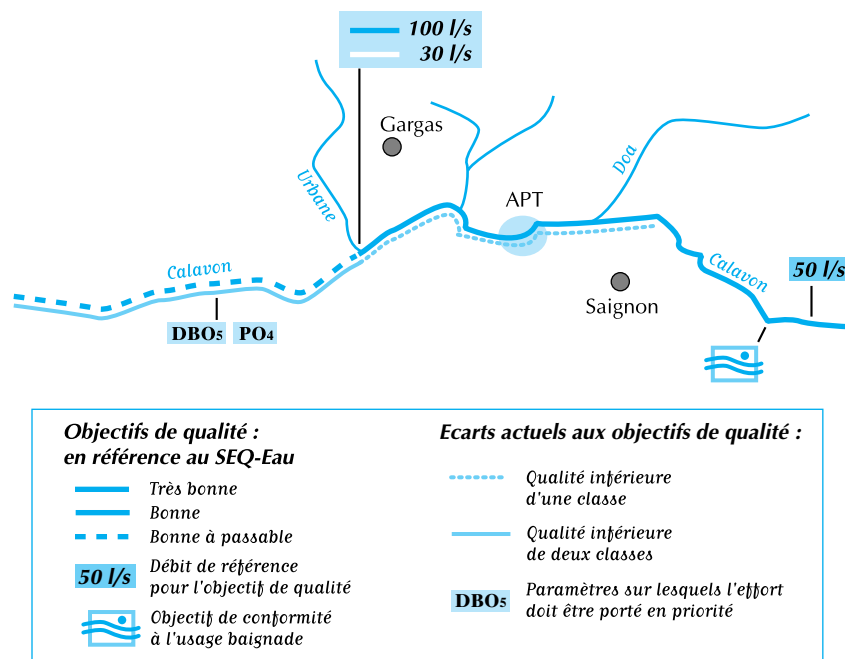
Sur le thème de la qualité de l'eau

Le SAGE Calavon a défini, tronçon par tronçon, les objectifs de qualité des eaux à atteindre en indiquant l'écart aux objectifs actuels (cf schéma ci-après). Il a aussi identifié les différentes actions à engager pour atteindre ces objectifs, en indiquant claire-

ment qui est chargé de mener ces actions, dans quel délai, et pour quel coût approximatif.

Ces actions, complémentaires, peuvent être de natures très diverses. Il s'agit tantôt de principes entraînant **la mise en œuvre d'actions réglementaires** ou non : le service « police des eaux » sera le garant du respect des objectifs de qualité défini par le SAGE ; les communes n'ayant pas de schéma d'assainissement doivent l'élaborer avant fin 2002. Ou tantôt de **travaux** : réalisation/amélioration de stations d'épuration, réseaux d'assainissement...

Il peut aussi s'agir d'actions de **suivi** : en 2005, un bilan des dispositifs de traitement des rejets et d'amélioration des étiages sera effectué par la structure de gestion et les collectivités intéressées. Ou bien **d'études** à engager pour améliorer la connaissance : un inventaire des secteurs vulnérables aux pollutions accidentelles sera repris et affiné. Il peut enfin s'agir d'actions de **communication** : sensibilisation des artisans, laboratoires, PME-PMI producteurs de déchets toxiques en vue de limiter leurs rejets dans les réseaux et donc dans le milieu naturel.



> Extrait du SAGE Calavon

Sur le thème de la préservation des milieux naturels et des espèces

Le SAGE Basse vallée de l'Ain montre qu'un SAGE peut apporter des éléments forts sur ce type de sujet. Ce SAGE a en effet réalisé un inventaire très détaillé des différents milieux aquatiques remarquables et des espèces associées du bassin (parmi lesquelles ombres, aprons, castors...), en distinguant les cas des étangs de la Dombes, des Brotteaux de l'Ain, et des affluents. Cet inventaire comprend, au-delà du document cartographique, une fiche descriptive par milieu recensé indiquant notamment les caractéristiques des milieux et espèces rencontrées, et leurs exigences en terme de

gestion, etc. S'appuyant sur cet état des lieux très fourni, le SAGE affiche explicitement l'objectif de préservation et de gestion de ces milieux et espèces. Pour atteindre cet objectif, le SAGE propose des actions très concrètes comme l'élaboration de plans de gestion adaptés aux différents milieux rencontrés, la prise en compte des milieux recensés par un classement en zone ND dans les documents d'urbanisme, une limitation stricte des extractions de matériaux, etc.

Sur le thème de la gestion quantitative de la ressource

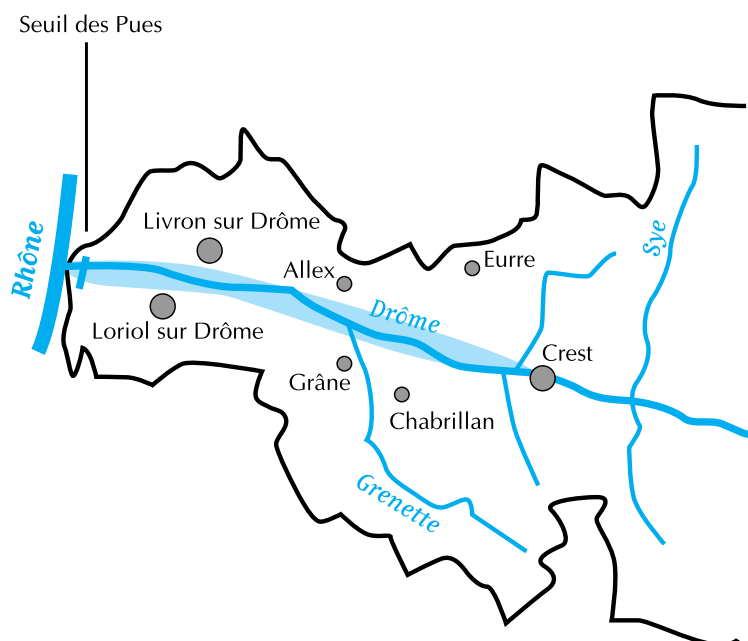
Le SAGE Drôme a fixé un objectif de débit à 2,4 m³/s au seuil des Pues, sauf dans le cas où le débit amont (à Crest) est inférieur à ce débit.

A l'horizon de cinq ans, l'objectif est :

- ⇒ d'atteindre ce niveau de débit sans problème particulier une année sur quatre,
- ⇒ deux années sur quatre, de trouver deux millions de m³ supplémentaires pour atteindre l'objectif,
- ⇒ une année sur quatre, de mettre en place une gestion de crise.

Pour ce faire, le SAGE préconise certaines actions sur l'ensemble de son périmètre :

- ⇒ gel du développement de l'irrigation,
- ⇒ respect du débit réservé,
- ⇒ approfondissement de la connaissance des réserves en eau souterraine (nappes de la Basse Drôme et karsts) et des possibilités de mobilisation.



> Extrait du SAGE Drôme

En résumé :

L'originalité de la démarche SAGE est de réunir tous les acteurs concernés à l'échelle d'un bassin versant pour que ce soit eux-mêmes qui définissent la politique de l'eau à mener sur leur bassin versant, sans que celle-ci leur soit préalablement « imposée » d'en haut.

Fondamentalement, le SAGE est donc une démarche de démocratie participative « ascendante ». Cela ne signifie pas pour autant que le SAGE peut faire « tout et n'importe quoi ».

Pour assurer sa propre sécurité juridique, le SAGE doit s'inscrire dans le cadre qui lui a été fixé par le législateur :

- Sur le fond, le SAGE doit respecter les principes définis par les articles L 210-1 et L 211-1 du code de l'environnement (ex articles 1 et 2 de la loi sur l'eau du 3 janvier 1992), dont le principe de « gestion équilibrée de la ressource en eau » sur la préservation des milieux et la satisfaction des usages.
- Au plan du contenu technique, le SAGE doit respecter les textes qui s'appliquent à lui : articles L 212-2, L 212-3 et L 212-5 du code de l'environnement, article 11 du décret du 24 septembre 1992, arrêté du 10 avril 1995 sur la légende graphique des SAGE Les circulaires des 15 octobre 1992, 9 novembre 1992 et 1er décembre 1997 constituent également des documents de référence quant au contenu attendu des SAGE.
- Le SAGE doit être compatible avec le SDAGE.
- Le SAGE, approuvé par arrêté préfectoral à l'échelle d'un bassin versant, ne peut remettre en cause des réglementations en vigueur « supra locales » définies par décrets ou arrêtés ministériels. En revanche, il a une portée juridique vis-à-vis des décisions administratives qui s'appliquent localement (cf chapitre suivant).



2 La portée juridique des SAGE

A retenir : Le SAGE a une portée juridique. Il doit être respecté par l'administration (Etat et collectivités) sans quoi les actes qu'elle prend pourraient être annulés par le juge.

Remarque préliminaire :

Les annexes 3 et 5 apportent un éclairage complémentaire à la lecture de ce chapitre :

- L'annexe 3 comprend un certain nombre de transparents utiles pour présenter à ses interlocuteurs les points évoqués dans ce chapitre ;
- L'annexe 5 présente une synthèse des enseignements à retenir des différentes jurisprudences existantes sur le SDAGE. Cette synthèse a été établie par l'agence de l'eau RMC en juillet 2000 et n'a pas été mise à jour depuis. Les enseignements qui en ont été tirés peuvent en principe être transposés aux SAGE. Même si les plus importants d'entre eux sont rappelés au fil de ce chapitre, il est utile de consulter l'annexe pour avoir la vision la plus large possible sur ces aspects, les exemples qui y sont mentionnés donnant un éclairage complémentaire. .../..

.../..

Du point de vue de sa nature juridique, le SAGE, tout comme le SDAGE d'ailleurs dont la portée juridique obéit aux mêmes mécanismes, est un acte réglementaire à portée limitée. Il présente trois caractéristiques principales :

- Il est opposable à l'administration uniquement (Etat, collectivités locales, établissements publics),
- il ne crée pas de droit, mais fixe des objectifs généraux en terme de qualité des eaux, de gestion de la ressource (aspects quantitatifs) et de préservation des milieux aquatiques, ainsi que des priorités pour les atteindre,
- ses objectifs généraux s'imposent à l'administration de manière plus ou moins forte selon que celle-ci intervient dans le domaine de l'eau ou non.

1 - A qui s'adresse le SAGE ?

L'opposabilité à l'administration

La loi n'envisage de relation pour le SAGE qu'avec les programmes et les décisions administratives. Le **SAGE** est donc **opposable à l'administration, pas aux tiers**. Cela étant, cela ne signifie pas que les tiers ne sont pas concernés par le SAGE, puisqu'ils **sont touchés par le SAGE indirectement, « par ricochet », au travers des autorisations administratives qu'ils doivent solliciter**, autorisations qui doivent elles-mêmes être compatibles ou prendre en compte les objectifs du SAGE.

Par administration, il faut entendre l'Etat, les collectivités locales et les établissements publics.

En conséquence, personne ne peut se prévaloir de la violation du SAGE par un acte privé. En revanche, toute personne intéressée pourra contester devant le juge administratif (tribunal administratif, cour administrative d'appel et Conseil d'Etat) la légalité de toute décision administrative (ayant trait à un acte privé) qui ne prend pas suffisamment en considération les dispositions du SAGE.

A titre d'exemple, on ne pourra pas directement attaquer devant le tribunal administratif un industriel au motif que son rejet dans le cours d'eau n'est pas compatible avec le SAGE ; en revanche, on pourra attaquer pour ce type de motif l'arrêté d'autorisation installation classée.

Remarque : cela ne signifie pas que l'industriel (ou tout autre acteur privé d'ailleurs) n'a aucune responsabilité vis-à-vis de la protection de l'eau, la réglementation existant par ailleurs restant applicable (notamment les articles L 216-6 et L 432-2 du code de

l'environnement susceptibles de mettre en cause la responsabilité pénale de toute personne occasionnant un délit de pollution des eaux), mais ceci n'a rien à voir avec l'existence ou non d'un SAGE.

2 - De quelle façon le SAGE s'adresse-t-il à l'administration ?

Il s'agit des notions de compatibilité (domaine de l'eau) et de prise en compte (hors domaine de l'eau).

L'article 5 de la loi du 3 janvier 1992 (art. L 212-6 du code de l'environnement) prévoit que les décisions administratives prises dans le domaine de l'eau et applicables dans le périmètre doivent être compatibles ou rendues compatibles avec les dispositions du SAGE. Les autres décisions administratives doivent prendre en compte les dispositions de ces schémas.

La situation est donc différente selon que la décision administrative intervient dans le domaine de l'eau ou non.

Liste indicative des décisions administratives dans le domaine de l'eau telle qu'établie par la circulaire du 15 octobre 1992 :

- Les installations, ouvrages, travaux soumis à autorisation ou déclaration, définis dans la nomenclature, objet du décret d'application de l'article 10 de la loi sur l'eau (prélèvements, rejets, entreprises hydrauliques soumises à la loi de 1919...) ;
 - les prescriptions nationales ou particulières fixées par le décret d'application de l'article 9 de la loi sur l'eau (sécheresse, accidents, inondations) ;
 - les installations classées pour la protection de l'environnement (cf article 11 de la loi) ;
 - les périmètres de protection des captages d'alimentation en eau potable (cf article 14 de la loi) ;
 - les affectations temporaires de débits à certains usages (cf article 15 de la loi) ;
 - les plans des surfaces submersibles visant le libre écoulement des eaux, la conservation des champs d'inondation et le fonctionnement des écosystèmes (cf article 16 de la loi) ;
 - les travaux conservatoires nécessités par l'abandon d'exploitations minières (cf article 16 de la loi) ;
- .../..

.../..

- les documents d'orientation et de programmation des travaux des collectivités territoriales et de leurs groupements, syndicats mixtes, visés dans l'article 31 de la loi sur l'eau, tels que : aménagement et entretien de cours d'eau, approvisionnement en eau, maîtrise des eaux pluviales et du ruissellement, défense contre les inondations, dépollution, protection des eaux souterraines, protection et restauration des sites, écosystèmes et zones humides ;
- l'aménagement, entretien et exploitation des cours d'eau, canaux, lacs et plans d'eau domaniaux concédés aux collectivités territoriales et syndicats mixtes (cf article 33 de la loi) ;
- la définition par les collectivités territoriales des zones d'assainissement collectif, des zones relevant de l'assainissement non collectif, des zones où des mesures doivent être prises pour limiter l'imperméabilisation des sols, des zones où il est nécessaire de prévoir des installations spécifiques de protection du milieu naturel (cf article 35 de la loi) ;
- les règlements d'eau des ouvrages futurs, ou existants dans le cadre d'une révision ;
- ainsi que les actes de gestion du domaine public.

Les décisions administratives prises dans le domaine de l'eau et applicables dans le périmètre doivent être compatibles ou rendues compatibles avec le SAGE

Notion de décisions administratives dans le domaine de l'eau

La circulaire du 15 octobre 1992 précise la notion de « décisions administratives dans le domaine de l'eau » en établissant une liste des décisions concernées. Même si cette liste semble de bon sens et reflète la position du ministère chargé de l'environnement, elle n'est au plan juridique qu'indicative. Ce sera le juge qui, lorsqu'il sera saisi, déterminera au cas par cas si la décision administrative en cause relève du domaine de l'eau ou non.

Remarque : Même s'il n'existe pas de jurisprudence sur le sujet, il est très vraisemblable que les programmes et les décisions d'aides financières soient juridiquement concernés par le SAGE. Dans le domaine de l'eau, il est par exemple probable que les décisions d'aides accordées par les agences de l'eau et d'autres partenaires financiers, même si elles ne sont pas citées par la circulaire, doivent être compatibles avec le SAGE. De la même manière, des décisions administratives d'ordre financier hors du domaine de l'eau devraient prendre en compte le SAGE.

Notion de compatibilité

Chacun sait que la **notion de compatibilité est moins contraignante que celle de conformité**. Encore faut-il préciser en quoi, concrètement, cette notion est moins contraignante que l'autre. Sur ce point, l'analyse théorique des juristes de droit public développée ci-dessous, ainsi que la jurisprudence du droit de l'urbanisme (évoquée en annexe 5 § 1), apportent des éléments de réponses.

La notion de compatibilité accepte une « atteinte marginale » de la norme inférieure vis-à-vis de la norme supérieure. « Le rapport de compatibilité ne suppose pas d'exiger que les décisions soient conformes au schéma, c'est-à-dire qu'elles en respectent scrupuleusement toutes les prescriptions, mais plutôt que ces décisions ne fassent pas obstacle à ses orientations générales » (R. Chapus).

Autrement dit, pour qu'il y ait incompatibilité, il faut que la digression soit substantielle vis-à-vis des orientations générales du schéma (dans le droit de l'urbanisme – POS/schéma directeur -, le Conseil d'Etat parle de « non contradiction avec les options fondamentales du schéma »).

Au contraire de la conformité qui exclut toute différence, même mineure, entre la norme inférieure et la norme supérieure, **la compatibilité exige simplement qu'il n'y ait pas de contradiction majeure vis-à-vis des objectifs généraux**.³

Autrement dit, il ne semble pas que si une décision administrative « contredit un alinéa » du SAGE, cette décision soit pour autant incompatible avec lui. Lorsqu'il examine la compatibilité avec le SAGE, **le juge recherche avant tout si la décision qui a été prise est ou non dans « l'esprit général du SAGE »**.

Cela n'empêche pas de procéder lors d'un contentieux à une lecture détaillée des différents passages du SAGE concernés, au contraire. En effet, **l'analyse des différents alinéas constitue un faisceau d'indices** permettant au juge de se forger une opinion sur la question de savoir si la décision est ou non compatible avec les options fondamentales du schéma. Par ailleurs, si l'on extrait une phrase du SAGE de son contexte plus général, on peut lui faire dire tout et son contraire, et méconnaître ainsi ses « orientations fondamentales ». Aussi, cela ne remet en rien en cause la nécessité de prévoir des préconisations aussi précises que possible dans le SAGE, y compris au plan juridique (sans parler de l'intérêt « technique » d'avoir des dispositions précises pour faciliter la mise en œuvre du SAGE).

³ Pour ce qui concerne le SDAGE, il est important de noter que le juge a déjà été amené à annuler des arrêtés préfectoraux considérés comme incompatibles avec les dispositions du SDAGE.

Indépendamment des jurisprudences évoquées dans l'annexe 5, on peut par exemple citer le jugement du tribunal administratif de Versailles (8 octobre 1996 SLE c/Préfet de l'Essonne n° 945611) qui annule un arrêté préfectoral autorisant une société industrielle à prélever et exploiter des forages dans la nappe du Néocomien, en l'absence d'études plus poussées (portant notamment sur l'effet prévisible à terme de l'exploitation du forage sur le niveau des nappes sous-jacentes) alors que le SDAGE Seine Normandie avait déclaré cette nappe stratégique pour l'AEP des habitants de la région parisienne en cas de crise grave rendant leur alimentation impossible à partir des eaux de surface.

Voir également sur la notion de compatibilité des POS par rapport aux SDAU les arrêts du Conseil d'Etat : CE Ass. 22 février 1974, Adam, CE 23 décembre 1987, Centre national d'ophtamologie des Quinze-Vingts, CE 3 décembre 1993, ville de Paris et CE 10 juin 1998, SA Leroy-Merlin

En outre, un argumentaire technique très détaillé mettant en évidence l'existence ou l'absence d'impact sur les milieux aide le juge à se forger une idée sur la compatibilité d'un projet avec les SAGE.

Notion de « rendu compatible »

La loi sur l'eau prévoit que les décisions administratives dans le domaine de l'eau doivent être compatibles ou rendues compatibles avec le SAGE. La loi ne prévoyant pas de délai, cette disposition est en principe d'application immédiate, sauf si le SAGE fixe lui-même des délais pour la mise en œuvre de ses dispositions. Le juge introduit une certaine tolérance en admettant le principe du « délai raisonnable »⁴.

Cette notion de « rendu compatible » pourrait éveiller des craintes notamment de la part de certains services de l'Etat : ces services n'ont en effet pas les moyens de revenir sur toutes les décisions qu'ils ont prises avant le SAGE pour vérifier qu'elles lui sont bien compatibles, ce qu'exigerait théoriquement le principe d'égalité devant la loi. Certains peuvent craindre que le SAGE ne devienne une « mine à contentieux ».

Pour répondre à ces craintes, il convient de souligner les points suivants :

- ⇒ Il s'agit tout d'abord de rappeler pourquoi la loi sur l'eau a prévu un tel dispositif pour les SAGE (comme pour les SDAGE d'ailleurs). Il s'agit d'éviter de voir abonder, auprès de l'administration, des demandes de dossiers contestables du point de vue de la gestion des milieux aquatiques pendant la période d'élaboration des schémas, pour les « faire passer » avant que ces schémas ne soient approuvés. Le message de la loi était clair : une telle démarche ne servirait à rien, puisque ces dossiers devront être rendus compatibles avec les SDAGE et SAGE une fois ceux-ci approuvés. Par ailleurs, en terme d'indemnisation (cf ci-dessus), le fait que le jugement s'exerce sur la base des textes applicables au moment de ce jugement (et non pas au moment des faits) décourage toute pratique manifestement non respectueuse des milieux aquatiques.
- ⇒ L'expérience du SDAGE, pour lequel ce type de crainte avait été exprimé au moment de leur élaboration, montre que ces problèmes ne doivent pas être surestimés. Il n'y a pas eu « d'explosion de contentieux » dûe aux SDAGE : six ans après l'approbation des SDAGE, le SDAGE a été utilisé comme argument dans une trentaine de contentieux seulement, étant observé que l'analyse de ces premières jurisprudences montre que le SDAGE n'est pas le facteur déclenchant de ces contentieux qui, de plus, portent sur des projets nouveaux (pas de contentieux sur « l'existant »). Ces contentieux auraient dans la plupart des cas eu lieu indépendamment du SDAGE. Simplement, les SDAGE existent, la loi leur confère une portée juridique, donc ils sont utilisés comme argument dans des contentieux. Les SAGE étant des documents pour lesquels la concertation au niveau local est encore plus poussée qu'elle ne l'a été par la force des choses pour les SDAGE, il serait étonnant qu'il en soit différemment pour les SAGE.

⁴ Voir CE 13 juillet 1962, Kevers-Pascalis et CE 28 juillet 2000, Association France Nature Environnement

- ⇒ Ensuite et ceci étant dit, il faut attirer l'attention de chacun sur le fait qu'il n'est dans l'intérêt de personne (ni dans celui des milieux aquatiques) de faire une application systématique du « rendu compatible », notamment pour les « petits dossiers à faible enjeu sur la ressource ». En effet, une telle attitude conduirait à engorger les services de l'Etat, avec pour conséquences :
- une disponibilité de ces mêmes services moindre pour des affaires plus structurantes,
 - un manque d'appropriation du SAGE par ces services, alors que la mise en œuvre de ce SAGE repose pour une bonne part sur eux.
- ⇒ On peut en revanche proposer une application adéquate du « rendu compatible » consistant à utiliser cette faculté de revenir sur certaines décisions, offerte par la loi pour quelques dossiers prioritaires posant des problèmes importants vis-à-vis de la gestion des milieux aquatiques. On transforme alors la vision du « SAGE danger réglementaire » à celle de « SAGE outil de gestion des milieux aquatiques ». Ce faisant, l'appropriation du SAGE par les différents acteurs, et donc sa mise en œuvre générale, est grandement facilitée, et les « vrais enjeux locaux » sont sauvegardés. En pratique, pour ce faire, il est nécessaire que les SAGE abordent explicitement le (ou les quelques) cas concerné(s) sur leur territoire, de façon à ce qu'une discussion au sein de la CLE fasse apparaître un certain consensus, que les choses soient claires pour tout le monde, ce qui facilitera grandement l'acceptabilité sociale de ce processus et donc l'action des services de l'Etat. Ici encore, l'enjeu est que les SAGE traitent les « vraies questions » ce qui suppose qu'ils aient au préalable identifié de façon exhaustive les problèmes qui se sont déjà produits dans le passé et pour lesquels tout porte à croire qu'ils se reproduiront à l'avenir. Ce faisant, le risque de contentieux pour les questions mineures sera de fait réduit.

Les décisions administratives hors domaine de l'eau doivent prendre en compte les dispositions du SAGE

La notion de décision administrative intervenant hors domaine de l'eau sera fixée par la jurisprudence. A priori, ces décisions sont celles qui ne sont pas visées par la circulaire du 15 octobre 1992 mais qui doivent avoir un rapport plus ou moins net avec l'eau. Parmi ces décisions, on peut citer par exemple les PLU et les SCOT (ex POS et schémas directeurs du droit de l'urbanisme, cf § 4 de ce même chapitre). Cette analyse faite par beaucoup de juristes semble confirmée par la jurisprudence : une décision du Conseil d'Etat a en effet annulé un SDAU au motif qu'il ne prenait pas en compte (et non pas qu'il n'était pas « compatible avec ») le SDAGE Artois-Picardie (voir la note de synthèse sur les jurisprudences concernant les SDAGE en annexe 5).

Selon la jurisprudence (Tribunal Administratif de Lille, 19 avril 2000, Fédération Nord Nature) la notion de prise en compte aurait une faible valeur juridique au sens de

« ne doit pas ignorer ». Plus concrètement, on peut penser que l'administration sera réputée prendre en compte le SAGE dans les deux cas suivants :

- Sa décision respecte les dispositions du SAGE ;
- Sa décision ne va pas dans le même sens que les dispositions du SAGE mais l'administration :
 - ⇒ dit qu'elle connaît le SAGE (visa) ;
 - ⇒ explique pourquoi elle méconnaît ses dispositions (motivation). Attention, pour être valable, il semble (sous réserve de ce que pourra en dire la jurisprudence) que ces explications ne soient pas de nature purement « économique » mais aussi « environnementale ». A titre d'exemple, autant une justification du type « je crée une zone d'activité dans une zone humide identifiée comme étant à préserver par le SAGE pour créer des emplois » paraît inacceptable, autant une justification complémentaire à celle de la « création d'emploi » du type « je ne peux pas installer la zone d'activité ailleurs, seule une petite partie de la zone humide est concernée et je prends des mesures techniques d'accompagnement pour que les fonctionnalités de la zone humide soient garanties ici ou recréées ailleurs » pourrait bénéficier d'un meilleur accueil devant le juge.

D'une manière plus générale, cette question de la « prise en compte » du SAGE par les décisions hors domaine de l'eau pose la question de la relation entre SAGE et aménagement du territoire. Sur ce sujet, on se référera au SAGE mode d'emploi n°2 du bassin RMC qui fait un certain nombre de propositions concrètes.

Périmètre et portée juridique des SAGE

Quelle est la portée juridique du SAGE en dehors de son périmètre ?

L'article L 212-6 du code de l'environnement (ex article 5 de la loi sur l'eau) précise : « Lorsque le schéma a été approuvé, les décisions administratives prises dans le domaine de l'eau par les autorités administratives et applicables dans le périmètre qu'il définit doivent être compatibles ou rendues compatibles avec le schéma. Les autres décisions administratives doivent prendre en compte les dispositions du schéma. »

Deux interprétations sont donc possibles : le SAGE n'a pas de portée juridique en dehors de son périmètre, ou le SAGE doit simplement être « pris en compte » (sur cette notion, voir le § 2-2 ci-dessus).

Quoiqu'il en soit, il semble important de souligner d'une part que toutes les préconisations du SAGE n'ont pas forcément une portée juridique (exemple : réaliser une étude sur tel sujet dans un délai de deux ans), et, d'autre part et surtout que le point crucial

est que le SAGE ne peut en pratique prévoir des préconisations portant effet en dehors de son périmètre que s'il y a effectivement eu concertation avec les acteurs concernés en dehors de ce périmètre. A défaut, toute action, qu'elle ait ou non une portée juridique (relativement faible : « prise en compte »), s'avérera impossible. Aussi certains SAGE, lorsqu'ils souhaitent engager une action à l'extérieur de leur périmètre, renvoient à une consultation ultérieure, souvent placée sous l'égide du préfet.

Délimitation des périmètres : une commune dans deux périmètres de SAGE, quelles dispositions s'appliquent ?

L'article L 212-3 du code de l'environnement prévoyant que les SAGE s'appliquent « dans un sous-bassin ou un groupement de sous-bassins correspondant à une unité hydrographique ou à un système aquifère », une commune à cheval sur deux bassins versants, objet de deux SAGE, est juridiquement concernée par les deux SAGE. Il est alors recommandé de ne pas parler dans son arrêté de délimitation de « territoire de la commune x » mais plutôt de « partie du territoire de la commune x correspondant au bassin versant de la rivière y ». Il convient également de veiller à ce que les éléments cartographiques joints à l'arrêté préfectoral correspondent à son texte.

Cela étant, la vraie question dans ce type de configuration n'est pas d'ordre juridique, mais bel et bien d'ordre technique et politique. Sur le fond, l'important est d'une part que les préconisations du SAGE soient cohérentes entre elles et d'autre part que la concertation entre les deux SAGE et les communes concernées ait été effective. En conséquence, il est nécessaire, en cas de deux SAGE se recoupant, que les deux CLE concernées puissent avoir des contacts suffisants pour qu'existe une « coordination inter SAGE », à travers par exemple des réunions techniques entre chargés de mission, la création d'une commission composée de représentants des deux CLE, etc. C'est également le rôle des services de l'Etat que de s'assurer de cette cohérence.

Exemple : la zone géographique du Marais poitevin regroupe trois entités géographiques sur lesquelles des SAGE sont en cours d'élaboration. Une « commission inter-SAGE » a été mise en place avec pour mission principale la coordination des objectifs des trois SAGE.

3 - Quelques éléments de réponse à des questions courantes

Avertissement : ces précisions et éléments de réponse constituent différentes « déclinaisons » du dispositif général sur la portée juridique exposée ci-dessus. Ils ne peuvent donc être lus indépendamment des paragraphes précédents. L'objectif est ici d'aider les acteurs impliqués dans un SAGE à répondre facilement à des questions courantes que sont susceptibles de leur poser leurs interlocuteurs.

Existe-t-il de la jurisprudence sur les SAGE ?

Il n'existe pas ou très peu de jurisprudence concernant directement les SAGE et qui permette d'avoir plus de précisions sur les notions de « domaine de l'eau / hors domaine de l'eau », « prise en compte », « compatible » et « rendu compatible » à l'heure actuelle. Sur ce sujet, il est renvoyé à la note sur la jurisprudence concernant les SDAGE en annexe 5.

Le SAGE peut-il aller au-delà de la réglementation ?

Pour répondre à une telle question, il est nécessaire d'indiquer d'une manière générale que la CLE doit rester dans le cadre de sa compétence, et de faire les précisions suivantes :

■ le SAGE doit respecter la hiérarchie des normes juridiques

Le SAGE est approuvé par arrêté préfectoral. On peut estimer que cet arrêté a une valeur juridique supérieure à celle des autres arrêtés préfectoraux (notamment ceux pris au titre de la police des eaux) et aux actes des collectivités locales (arrêtés municipaux, délibérations de collectivités, etc.). Mais il a en principe une valeur inférieure aux textes pris au niveau national (arrêtés ministériels, décrets, lois...).

Ainsi, par exemple, le SAGE n'a pas la possibilité juridique de s'opposer à la décision d'opportunité de réaliser une grande infrastructure (autoroute par exemple) qui résulte de la DUP (la DUP concernant ce type d'infrastructure étant généralement prise par décret). En revanche, le SAGE devra être pris en compte quant aux modalités de réalisation d'un tel aménagement (celles-ci faisant appel à de multiples autorisations préfectorales délivrées au titre de la police des eaux, au titre des extractions de matériaux, etc.).

Autre exemple, dans le cadre du SAGE Vienne, une proposition d'objectif était de maintenir voire de développer le potentiel énergétique en relation avec la politique de développement des énergies renouvelables. Il a été finalement acté qu'il n'appartenait pas au SAGE de définir une telle politique relevant à la fois d'une politique européenne et d'une volonté liée à la politique énergétique. En revanche, le SAGE devait décrire les modalités de ce volet énergétique en rappelant les enjeux liés à l'eau en présence, les réglementations en vigueur (débits réservés, axes migrateurs.) et d'éventuels compléments (dispositifs de franchissement, contrôle).

■ Le SAGE doit respecter la règle du parallélisme des formes

Le parallélisme des formes est une règle juridique qui veut qu'un acte juridique ne peut être modifié que par un acte juridique de même nature. A titre d'exemple, dans le cas du SAGE Vilaine, le SAGE a mis en évidence la

nécessité de mieux contrôler les prélèvements sur certaines zones du territoire du SAGE. Les règles de police des eaux et le régime spécifique des « zones de répartition » (qui abaissent le seuil de l'autorisation administrative de 80 à 8 m³/h étant fixés par décret, le SAGE (approuvé par arrêté préfectoral) n'a pas pu les modifier de son propre chef mais a simplement fait remonter le problème au niveau national en demandant au ministère chargé de l'environnement de prendre un décret « zone de répartition » pour les secteurs concernés.

- **Le SAGE est opposable aux auteurs des décisions administratives qui doivent lui être compatibles ou qui doivent le prendre en compte**

L'application de la réglementation existante (cf la liste indicative des décisions dans ou hors domaine de l'eau mentionnée ci-dessus) subit donc les conséquences du SAGE qui dispose d'une portée juridique. Même si la réglementation n'est qu'un des moyens à mobiliser pour atteindre les objectifs fixés par le SAGE, la plus value du SAGE sur ce point ne doit pas être sous-estimée. D'une part, il permet de fait d'adapter l'application de la réglementation au contexte local. D'autre part, un des intérêts du SAGE est de permettre au préfet de s'appuyer dessus pour prendre des décisions difficiles pour différentes raisons :

- ⇒ **Premièrement**, le SAGE lui est opposable juridiquement, contrairement à d'autres démarches plus informelles de type « étude à l'échelle d'un bassin versant mettant en évidence un certain nombre d'objectifs », ce qui constitue une réelle garantie du respect effectif de ces objectifs.

Remarque : il ne faut pas opposer le côté « réglementaire » du SAGE à son côté « concertation ». C'est bel et bien parce que le SAGE est le fruit d'une concertation qui a construit un projet commun basé sur un certain nombre d'objectifs partagés, que le SAGE a une portée juridique pour faire en sorte qu'effectivement, ces objectifs partagés ne soient pas remis en cause ultérieurement.

- ⇒ **Deuxièmement**, le SAGE bénéficie d'une légitimité politique.
- ⇒ **Troisièmement**, il constitue aussi un recueil de données techniques utile pour motiver techniquement sa décision (le préfet ne dispose plus uniquement des données de l'étude fournie par le pétitionnaire).

Puisque le SAGE est « opposable » à l'administration, est-elle tenue de respecter à la lettre chacune de ses préconisations ?

Le SAGE établissant selon les termes de la loi des « objectifs généraux » et des « priorités pour les atteindre » (et non pas des « interdictions ou des réglementations »), **le SAGE n'étant par ailleurs pas opposable aux tiers, il ne peut interdire directement.**

Remarque : il convient de souligner le sens précis de la notion juridique d'opposabilité » qui ne répond pas à la question « le SAGE s'impose-t-il ou non ? » mais à la question « à qui s'adresse le SAGE ? » Le SAGE est donc effectivement opposable à l'administration.

Ainsi, si le SAGE émettait directement des interdictions, il sortirait de son champ d'action ; il deviendrait opposable aux tiers, ce que la loi ne permet pas, et il pourrait être annulé (totalement ou partiellement) devant les tribunaux.

En revanche, le SAGE peut amener l'administration à interdire certaines activités lorsque ceci est nécessaire pour atteindre les objectifs fixés par le SAGE. Sur ce sujet, il est important de souligner que **l'administration dispose très probablement d'une certaine marge de manœuvre vis-à-vis du détail des préconisations du SAGE.**

Cette marge de manœuvre, qui ne doit être ni mésestimée ni sous-estimée, **tient à la notion même de compatibilité** qui exprime selon le Conseil d'Etat un rapport de « **non contradiction avec les options fondamentales du schéma** » (cf. paragraphe 2-1-b ci-dessus).

D'après l'abondante jurisprudence du droit de l'urbanisme où le juge a été amené à apprécier la compatibilité des POS avec les schémas directeurs (cf. paragraphe 1 de l'annexe 5), la notion de compatibilité accepte une atteinte marginale de la norme inférieure vis-à-vis de la norme supérieure. Il convient toutefois d'être prudent à cet égard, aucune jurisprudence propre aux SAGE n'existant à ce jour sur ce sujet. **Autrement dit, l'administration serait dans une large mesure tenue de respecter les grands objectifs du SAGE, en revanche, elle disposerait d'une certaine marge de manœuvre vis-à-vis du détail des mesures prévues par le SAGE pour atteindre ces objectifs.**

A titre d'exemple, le SAGE Arc Provençal poursuit un objectif général de limitation de l'imperméabilisation des sols pour lutter contre les inondations, et prévoit un certain nombre de mesures dont une consiste à prévoir un volume de rétention de 800 m³/ha imperméabilisé et un débit de fuite nominal de 5 l/s/ha. S'il est démontré que la décision prise par l'administration, que l'on ne peut déconnecter des autres mesures prises dans le cadre du SAGE, permet de lutter efficacement contre l'imperméabilisation, on peut penser que l'administration ne serait sans doute pas condamnée par le juge si la valeur qu'elle retient n'est pas exactement 800 m³/ha ni exactement 5 l/s/ha. De la même façon, on peut également penser que si ces valeurs sont globalement respectées sur l'ensemble du territoire du SAGE, elles peuvent être différentes sur tel hectare par rapport à tel autre. De fait (et même si le SAGE ne les positionne pas comme telles), ces valeurs seront considérées comme des « valeurs guides » par le juge qui les examinera en cherchant avant tout à savoir si la décision de l'administration est compatible avec les objectifs du SAGE.

Ceci n'enlève rien à l'intérêt d'afficher de telles valeurs dans un SAGE, ou d'une manière plus générale **de rédiger le plus précisément possible les préconisations.** En

effet, outre l'intérêt technique vis-à-vis de la mise en œuvre du SAGE, d'un point de vue juridique, plus les préconisations seront rédigées précisément, plus le juge pourra s'appuyer dessus pour se forger une bonne idée de l'objectif réellement poursuivi par le SAGE.

Quelle est la valeur juridique des documents d'accompagnement du SAGE ?

Cela dépend des documents. Outre les documents cartographiques prévus par l'arrêté du 10 avril 1995, les autres documents annexés au SAGE au moment de son approbation ont la même valeur juridique que le SAGE approuvé lui-même. Ceci est un principe jurisprudentiel affirmé par le Conseil d'Etat (CE 25 janvier 1995, Association Ile de France environnement).

Inversement, les documents réalisés avant ou après l'adoption du SAGE en application de celui-ci n'ont pas de valeur juridique intrinsèque. Ils peuvent toutefois constituer un « corps de doctrine » permettant au juge de mieux apprécier dans quel esprit le SAGE a été conçu.

A titre d'exemple, le SAGE Mauldre fixe un seuil de ruissellement maximum par hectare. Dans le cadre de l'application du SAGE, la CLE travaille à une déclinaison technique par secteur de ce seuil pour permettre sa mise en œuvre. En cas de contentieux, seules auraient une valeur juridique les dispositions du SAGE lui-même, la déclinaison technique qui lui est postérieure étant uniquement de nature à éclairer le juge sur les objectifs généraux (cf. question précédente) poursuivis par la CLE. Ce type de démarche paraît d'ailleurs le plus adapté. En effet, si on voulait conférer la portée juridique du SAGE à des documents pris dans le cadre de son application, cela rendrait nécessaire une modification du SAGE selon la même procédure que celle prévue pour son adoption (avis des communes, avis du Comité de bassin, arrêté préfectoral), ce qui paraît très lourd pour une plus value pas toujours évidente.

Autre exemple, les cartes d'état des lieux du SAGE, au contraire de ses cartes d'objectifs, n'ont pas de portée juridique en tant que telles. Elles peuvent toutefois apporter un éclairage qui peut guider le juge dans l'interprétation qu'il fera des cartes d'objectifs.

Quels sont les risques juridiques encourus en cas de non respect des délais définis par le SAGE ?

Pour qu'il y ait sanction juridique, il faut que soient en cause des « décisions administratives » qui doivent, selon la loi sur l'eau, être rendues compatibles avec le SAGE. Autrement dit, a priori et sous réserve de l'appréciation du juge, le schéma de principe est le suivant. Si une étude (ou une action de communication) préconisée par le SAGE n'est pas réalisée dans les délais, aucune sanction juridique ne sanctionnera en tant que telle l'absence de réalisation de cette étude ou cette action de communication qui ne présente pas de caractère de décision administrative. A contrario, une décision administrative non prise dans les délais (exemple : modifier tel arrêté préfectoral fixant les conditions d'exploitation de telle carrière d'ici fin 2004) est a priori sanctionnable devant le juge (la décision existante n'a pas été « rendue compatible »).

Le SAGE peut-il revenir sur des situations existantes ?

Le fait que la loi prévoit que les décisions administratives puissent être « rendues compatibles » avec le SAGE l'autorise en principe. Cela étant, comme cela est indiqué dans le § 2-1-c/ ci-dessus, il est utile d'aborder de tels cas explicitement dans le SAGE, la remise en cause de ces situations n'étant pas à généraliser, délicate politiquement, et pouvant aussi poser des questions d'ordre financier : une indemnisation peut être exigée de la part du bénéficiaire de l'autorisation en cours lorsque sa remise en cause remet en question l'équilibre économique de son activité.

Jusqu'où le SAGE peut-il aller dans la création de droit ? Par exemple, peut-il rendre obligatoires des procédures pour certains ouvrages ou opérations si celles-ci ne sont pas prévues par la réglementation nationale ?

Formulé autrement, on entend parfois dire « le SAGE ne crée pas de droit, mais il a une portée juridique » : de quoi s'agit-il ?

Le SAGE ne crée pas de droit dans le sens où ce qui n'est pas soumis à l'action réglementaire avant le SAGE ne peut pas l'être du fait du SAGE. A titre d'exemple, les prélèvements d'eau de moins de 40 m³/h ne sont pas soumis à police des eaux d'après le décret du 29 mars 1993. Le SAGE ne pourra donc pas prévoir que, dans son périmètre, le seuil ne sera pas de 40 mais x m³/h, et ceci pour au moins deux raisons :

- S'il le faisait, il ne respecterait ni le principe du parallélisme des formes ni le principe de la hiérarchie des normes : le seuil en question étant fixé par décret, il ne peut être modifié par le SAGE arrêté préfectoral,
- S'il le faisait, il deviendrait de fait opposable aux tiers puisqu'il les soumettrait directement à une action administrative à laquelle ils échappaient auparavant.

Il est donc clair que le SAGE ne peut pas modifier des règles ou des procédures non prévues par la réglementation nationale de ce point de vue. Pour autant, il peut initier des démarches nouvelles en l'absence de cadre réglementaire prédéfini. Exemple : le SAGE Vilaine demande aux communes d'identifier les zones humides et de les inscrire au PLU.

Par ailleurs, le SAGE a bien une portée juridique puisque, dès lors qu'une action réglementaire est prévue par les textes, elle doit être compatible avec le SAGE ou le prendre en compte. Exemple : le même décret du 29 mars 1993 soumet à autorisation préfectorale les prélèvements en eau souterraine supérieurs à 80 m³/h. Dès lors qu'un prélèvement sera supérieur à 80 m³/h, l'autorisation administrative qui le concernera devra être compatible avec le SAGE et ses préconisations (exemple : assurer un niveau piézométrique de référence, prendre en compte la multiplicité des prélèvements sur une même nappe, etc.).

Est-il possible d'imposer dans le cadre du SAGE des consultations obligatoires de la CLE qui ne sont pas prévues par la réglementation nationale ? Quel poids a alors son avis ?

Pour les mêmes raisons que celles évoquées à la question précédente (principe du parallélisme des formes, SAGE opposable aux tiers), il n'est pas possible « d'imposer » cela dans un SAGE. Cela étant, des nuances peuvent toutefois être apportées.

- Même si les réglementations nationales sectorielles ne prévoient pas, pour la plupart, la « consultation » de la CLE dans leur procédure, l'article 5 de la loi sur l'eau prévoit quant à lui que la CLE « connaît » des réalisations, documents, programmes et décisions administratives portant effet dans le périmètre du SAGE. Cette notion de « connaissance » n'est pas juridiquement définie mais semble indiquer que la CLE doit au minimum être informée d'un certain nombre de points importants pour la gestion de l'eau dans le périmètre du SAGE, sans pour autant impliquer la nécessité juridique d'une « consultation » de la CLE donnant lieu à un « avis » de la CLE.

Remarque : Les modalités d'association de la CLE à des procédures prévues par les réglementations sectorielles varient selon les textes. L'article 6 du décret 93-742 du 29 mars 1993 qui prévoit qu'il appartient au service chargé de la police des eaux de transmettre « pour information » au Président de la CLE le dossier déposé par un pétitionnaire sollicitant une autorisation au titre de la loi sur l'eau dès lors que ce dossier se situe dans le périmètre ou porte effet sur un SAGE approuvé. De la même façon, l'article R 121-21-1 du code rural prévoit que les projets d'aménagement foncier doivent être communiqués à la CLE pour information. Inversement, l'article 14 du décret « assainissement » du 3 juin 1994 (codifié à l'article R 2224-17 du code général des collectivités territoriales) prévoit que le document proposant les objectifs de réduction de flux des substances polluantes est communiqué à la CLE, qui dispose alors d'un délai de six mois pour faire connaître au préfet ses observations éventuelles, faute de quoi son avis sera réputé favorable. En ce qui concerne les installations classées, la CLE n'est pas explicitement citée parmi les destinataires de la demande d'autorisation, mais certains préfets l'ont déjà consultée au titre des « tous autres services ».

- Quoi qu'il en soit, il est de bonne gestion d'assurer la cohérence des différentes politiques publiques (par exemple en termes d'aménagement du territoire) avec celle définie par le SAGE pour ce qui concerne l'eau. De ce point de vue, la consultation de la CLE peut être un plus pour assurer cette cohérence. Elle peut aussi être un plus pour prévenir les contentieux, certains acteurs de l'aménagement du territoire ignorant l'existence des SAGE et des SDAGE qui leur sont pourtant opposables. De ces points de vue, il peut être utile que la CLE soit associée pour certains projets importants pour « faire entendre la voix du SAGE ». Pour ce faire, plusieurs pistes peuvent être

explorées : en faire une préconisation du SAGE (qui aura le statut de souhait dépourvu de portée juridique), faire un courrier signé du président de la CLE sollicitant l'association de la CLE et proposant ses services pour expliquer le SAGE et ses enjeux (politiques, techniques, juridiques). Dans le cas où l'implication de la CLE est souhaitée, il est alors clair qu'elle doit impérativement se situer au bon niveau, c'est-à-dire « faire entendre la voix du SAGE », pas se substituer à d'autres acteurs. En particulier :

- ⇒ Un avis de la CLE peut être utile pour certains dossiers d'intérêt majeur, mais n'est pas à généraliser. La simple association du chargé de mission et/ou du bureau de la CLE peut dans d'autres cas être suffisante,
- ⇒ L'avis qui peut être rendu est un avis simple : cela signifie qu'il n'y a pas « d'obligation juridique » de le suivre. Toutefois, le poids de cet avis est important (surtout s'il est exprimé à une large majorité) dans la mesure où la CLE est assez bien placée pour évaluer la compatibilité d'un projet avec le SAGE.

4 - Articulation entre SAGE et autres législations

Cas des SAGE approuvés

Sans rechercher l'exhaustivité, on traitera simplement ici quelques cas couramment rencontrés.

■ SAGE et Plan de prévention des risques (PPR) :

Contrairement aux SAGE qui ne sont pas opposables aux tiers, les PPR peuvent interdire ou soumettre à certaines conditions, la construction dans les zones à risque. Dans le même temps, les PPR sont des décisions administratives au sens de la loi sur l'eau et doivent à ce titre être compatibles (ou rendus compatibles : cf supra) avec le SAGE. SAGE et PPR sont donc deux outils complémentaires.

Le SAGE fixe des objectifs cohérents à l'échelle du bassin versant : préservation des champs d'inondation, lutte contre l'imperméabilisation, etc. Son échelle de travail est généralement de l'ordre du 1/25000, voire plus large. Mais la mise en œuvre de ses objectifs fait nécessairement appel à d'autres procédures qui permettent de créer des servitudes opposables aux tiers. C'est le cas des PPR (et des PLU) qui travaillent à une échelle plus grande, 1/5000, voire à la parcelle.

■ SAGE et NATURA 2000

Les documents d'objectifs NATURA 2000 visent la préservation de la diversité biologique (faune-flore). Il s'agit donc de décisions administratives qui, lorsqu'elles

concernent des milieux aquatiques, doivent s'articuler avec le SAGE en lui étant compatible (ou rendu compatible : cf supra). Si elles ne concernent pas les milieux aquatiques, elles doivent alors le « prendre en compte ». En pratique, SAGE et document d'objectif NATURA 2000 concourent plutôt aux mêmes objectifs. NATURA 2000 peut ainsi dans certains cas concourir à la mise en œuvre du SAGE. A titre d'exemple, dans le cas du SAGE Vilaine, certains documents NATURA 2000 poursuivent non seulement des objectifs « faune-flore », mais aussi des objectifs « hydrauliques » : préservation contre les crues qui concourent à redonner une dynamique naturelle au cours d'eau (objectifs du SAGE) et maintien des habitats (objectif NATURA 2000) vont de pair.

■ SAGE et documents d'urbanisme (SCOT, PLU...)

Aujourd'hui, SCOT et PLU doivent prendre en compte le SAGE, puisque SCOT, comme PLU, sont considérés comme des décisions administratives hors du domaine de l'eau⁵.

Cet impératif juridique a été rappelé par le juge administratif à propos du SDAGE : le SDAU de Lille a été annulé (entre autres motifs) parce qu'en prévoyant le passage d'un contournement autoroutier sur des champs captants protégés par le SDAGE Artois-Picardie, il ne prenait pas en compte ce SDAGE. Tout comme les SDAU (devenu SCOT entre temps), les PLU (ex POS) sont soumis au même régime, étant observé que la caractéristique du PLU est de fixer des servitudes opposables aux tiers qui doivent prendre en compte les dispositions du SAGE.

■ SAGE et Schémas départementaux des carrières (SDC)

Sur ce point, il est renvoyé à la circulaire du 4 mai 1995 qui prévoit que SAGE et SDC doivent être compatibles entre eux.

■ SAGE et régimes de police administrative : Installations classées pour la protection de l'environnement (ICPE), police des eaux

Les SAGE étant approuvés par arrêtés préfectoraux, ils ne peuvent remettre en cause les réglementations supra locales fixées par décret ou par arrêté ministériel. A titre d'exemple, un SAGE ne peut pas prévoir de soumettre telle activité à un régime d'autorisation alors que cela n'est pas prévu par les textes en vigueur. En revanche, les arrêtés préfectoraux « locaux » propres à telle ou telle installation ou activité doivent lui être compatibles (ou rendus compatibles : cf supra).

Cas des SAGE en cours d'élaboration

La phase d'état des lieux-diagnostic du SAGE doit mettre en évidence les aspects législatifs et leurs implications sur le périmètre du SAGE. Le but de cette analyse consiste à :

⁵ Le projet de loi de transcription de la directive cadre sur l'eau, examiné en première lecture par l'assemblée nationale en avril 2003, renforce la portée juridique des SAGE vis-à-vis des documents d'urbanisme en prévoyant que les SCOT, PLU et cartes communales leur soient compatibles.

- ⇒ Pour les législations existantes, en tenir compte dans la définition des objectifs du SAGE d'une part, et des moyens à mettre en œuvre d'autre part, en particulier en terme de réglementation complémentaire ou de réglementation à rendre compatible avec le SAGE le cas échéant,
- ⇒ Pour les législations en cours d'élaboration, prendre en compte l'état des réflexions pour assurer la cohérence des objectifs poursuivis de part et d'autre. A titre d'exemple, la non prise en compte d'un SCOT en cours d'élaboration sur une partie d'un périmètre du SAGE conduirait à mettre en péril les enjeux poursuivis tant par le SCOT que par le SAGE. Il en est de même pour les réglementations évoquées au § précédent, auxquelles on peut ajouter la démarche Comité de gestion des poissons migrateurs (COGEPOMI).



3 La rédaction des SAGE

Remarque préliminaire : ce chapitre reprend très largement les éléments du SAGE mode d'emploi n°2 rédigé dans le bassin Rhône-Méditerranée-Corse.

La rédaction d'un SAGE est une phase aussi délicate qu'essentielle.

Elle est délicate :

- parce que les SAGE, documents complexes et fruits de la concertation, sont soumis à un impératif de lisibilité,
- parce qu'elle doit être le reflet fidèle des débats de la CLE,
- parce qu'il faut prévenir tout recours juridictionnel contre le SAGE.

Elle est essentielle :

- parce que les propositions de rédactions successives constituent une base de discussion concrète permettant à chacun de comprendre les enjeux du SAGE, de s'exprimer sur ces enjeux, et donc d'aboutir à un produit précis et compris par tous sur le plan du contenu,
- parce qu'elle constitue à la fois l'aboutissement, la mise en forme d'un travail considérable réalisé à l'amont, et la préparation d'un travail à mener à l'aval pour mettre en œuvre le SAGE. Sa rédaction doit à cet égard mettre le SAGE « sur de bons rails » pour savoir **qui fait quoi, comment, dans quel délai, pour quel coût approximatif, avec quels indicateurs de suivi, etc.**
- parce qu'elle débouchera sur LE document juridique de référence qui fera foi.

Il apparaît important de commencer la rédaction assez tôt, pour permettre aux membres de la CLE de concrétiser ce que peut impliquer le SAGE et améliorer les versions successives, même si la mise en forme « juridique » peut intervenir un peu plus en aval.

Pour mener à bien cette importante étape, quelques conseils et propositions sont mentionnés ci-après, notamment pour aider à concevoir la partie du SAGE sans doute la plus délicate à rédiger : celle consacrée aux « préconisations » du SAGE.

Quelques éléments de méthode ont été dégagés au vu de l'expérience acquise. S'ils ne doivent pas être considérés comme « LA recette unique », ces éléments de méthodes ont toutefois été testés en grandeur réelle et utilisés concrètement pour la rédaction de différents SAGE. L'annexe 4 comprend, à titre d'illustration, des extraits de deux SAGE (SAGE Basse Vallée de l'Ain et SAGE Calavon) ayant appliqué, chacun à leur manière, la méthode proposée ci-après. Ils permettent de mesurer les niveaux de rédaction. On notera d'ailleurs que dans ces deux SAGE, si la rédaction proprement dite est restée du ressort des chargés de mission, ceux-ci ont travaillé en collaboration étroite avec un juriste.

Ces éléments de méthode concernent la structure générale du paragraphe « préconisations du SAGE » et la rédaction des « priorités » du SAGE.

1 - En ce qui concerne la structure générale du paragraphe « préconisations du SAGE »

Il peut être proposé une « structure type » pour chacun des quatre ou cinq grands thèmes du SAGE de manière à faciliter sa lisibilité et sa cohérence avec la loi sur l'eau. Cette « structure type » n'est évidemment ni « obligatoire » ni une « solution toute faite » : elle est simplement donnée ici à titre de contribution pour aider à la rédaction.

■ Introduction (2-3 pages environ) : présentation synthétique du contexte et des problèmes posés comprenant notamment :

- ⇒ les principaux enseignements de l'état des lieux (extrait synthétique et thématique du document complet état des lieux – diagnostic),
- ⇒ le rappel des orientations et objectifs du SDAGE sur le sujet,
- ⇒ le rappel synthétique de la réglementation applicable sur le sujet.

Ce type de présentation a comme avantage, outre de bien poser le problème, de faire la distinction entre le SAGE et l'existant (SDAGE, législation). Elle permettra donc de bien mettre en évidence la plus value du SAGE dans les paragraphes qui suivront. Attention

toutefois à ce que le rappel pédagogique des principaux éléments du SDAGE et de la réglementation ne prenne pas le dessus sur d'autres aspects du SAGE, aussi bien d'un point de vue quantitatif que qualitatif.

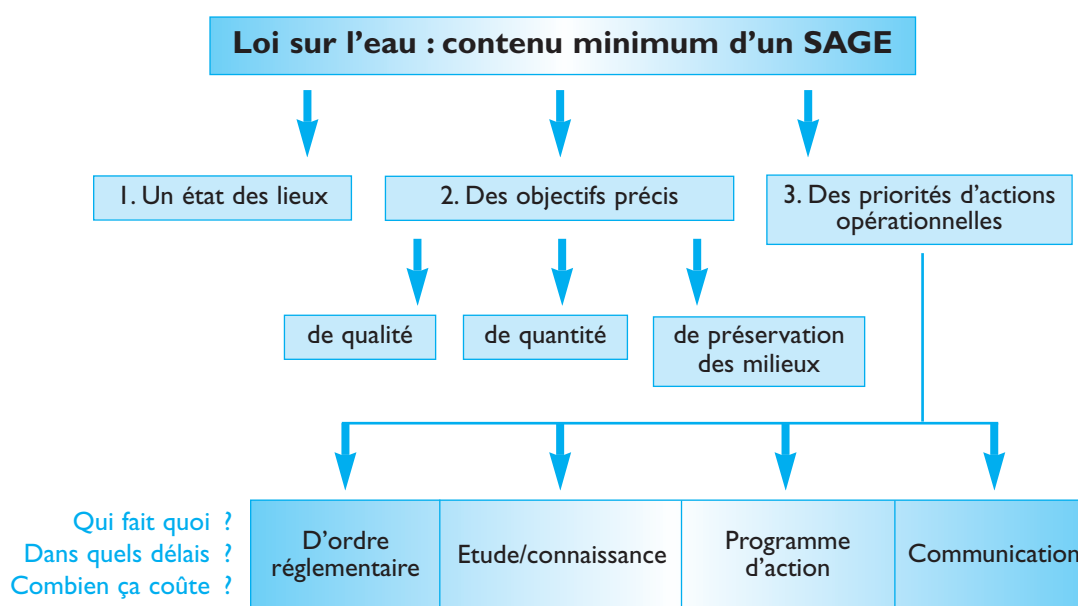
- Un plan articulé autour des 2-3 grands objectifs du SAGE sur le thème en question.
- Pour chacun de ces objectifs, préciser les différentes « priorités » (au sens de l'article L 212-5 du code de l'environnement) permettant de mettre en œuvre ces objectifs.

Cette distinction entre « objectifs » et « priorités » peut parfois être difficile à établir. Mais il faut garder à l'esprit que les objectifs déterminent et orientent les politiques à mener dans le domaine de l'eau ; la détermination des objectifs peut ainsi constituer le plan du paragraphe « préconisations » concernant chacun des grands thèmes du SAGE. Les priorités, quant à elles, permettent de mener des actions précises dans le périmètre du SAGE et forment la substance du document : elles constituent les « préconisations » du SAGE. La rédaction des priorités (ou « préconisations ») soulèvent en général plus de difficultés que celle des objectifs, d'où les conseils du paragraphe suivant.

Remarque : quel nom donner aux « priorités » ?

Le terme de priorité ne doit pas être compris au sens « thèmes prioritaires », mais au sens « mesures à mettre en œuvre pour atteindre l'objectif ».

Si ce terme ne leur convient pas, les rédacteurs pourront par exemple retenir les termes « préconisation » ou « mesure », qui sont peut-être plus parlants.



➡ VERS UN TABLEAU DE BORD DE SUIVI CLAIR ET OPERATIONNEL

2 - En ce qui concerne la rédaction des « préconisations » du SAGE

Classification des préconisations

Il est conseillé d'afficher clairement une classification pour distinguer les préconisations en fonction de leur nature. Ceci permet d'une part de renforcer la lisibilité du SAGE, et d'autre part de mieux préparer sa mise en œuvre par une meilleure identification de la mesure.

Plusieurs typologies peuvent être retenues, comme par exemple :

- ⇒ **action réglementaire** : mesure impliquant une décision administrative,
- ⇒ **programme d'action** : mesure intégrant une démarche à long terme reposant sur une étude, des travaux, l'élaboration d'un plan ou d'un programme de gestion,
- ⇒ **connaissance** : mesure prévoyant la réalisation d'une étude ou d'un inventaire,
- ⇒ **communication** : mesure visant à sensibiliser certains acteurs,
- ⇒ **orientation de gestion** : mesure souhaitant influencer sur le fonctionnement, la gestion de certaines activités ou usages, règles de l'art .

En revanche, **il est déconseillé d'établir une hiérarchisation des mesures consistant notamment à vouloir conférer à une mesure plus de « poids juridique » qu'à une autre** (par exemple en retenant la distinction entre « disposition » - poids juridique important / « recommandation » - poids juridique moins important). Ce type d'exercice est extrêmement périlleux, d'une part parce qu'il peut conduire à entamer l'homogénéité du SAGE dont les mesures sont complémentaires et forment un tout alors même que l'on dira que certaines sont moins importantes que d'autres, et d'autre part parce que le juge restera souverain pour apprécier ce qui est doté d'une portée juridique et ce qui ne l'est pas, en s'attachant non pas au « nom juridique » qui sera donné à la mesure par les rédacteurs mais à son contenu (donc à sa typologie : cf. ci-dessus).

L'impossibilité d'émettre directement des interdictions

Comme cela a été indiqué en page 14, le SAGE n'interdit pas de lui-même et laisse une certaine marge de manœuvre à l'administration.

⇒ Le SAGE n'interdit pas de lui-même

Le SAGE a la possibilité de rappeler les interdictions déjà prévues par la réglementation mais il ne peut pas en ériger des nouvelles directement de lui-même. Il ne peut pas non plus fixer des seuils au-dessus ou en dessous desquels

certaines activités seraient autorisées ou interdites. De fait, dans les préconisations ne doivent pas apparaître des phrases du type « le SAGE interdit », « le SAGE proscrit ». Le SAGE, conformément à la loi, ne fixe que des objectifs : il appartiendra à l'administration d'interdire ou d'autoriser sous conditions sur la base des objectifs du SAGE.

⇒ **Le SAGE laisse une certaine marge de manœuvre à l'administration**

Lorsque le SAGE s'adresse à des autorités administratives, il est préférable d'utiliser des formules respectant le pouvoir d'appréciation de ces autorités tout en formulant des objectifs clairs. A titre d'exemple, le SAGE ne peut « interdire telle activité sur tel milieu », mais doit fixer des « objectifs clairs de préservation de tel milieu dont la mise en œuvre peut rendre nécessaires des interdictions par l'administration ».

Les formulations, conformes à la réalité de l'impact juridique des SAGE, n'empêchent pas que les objectifs décidés dans la concertation « amènent » bel et bien l'administration à prendre ses responsabilités en interdisant des activités lorsque les objectifs du SAGE le justifieront (sans quoi sa décision pourrait être contestée devant le juge comme étant incompatible avec le SAGE).

Numérotation des mesures

La numérotation des mesures est conseillée parce qu'elle permet de structurer le document et préparer également la mise au point du tableau de bord. Il est préférable de choisir une numérotation par thème et non par objectif, le tableau de bord étant généralement conçu par grand thème du SAGE plutôt que pour chacun de ses objectifs. ex : thème 1 / objectif 1 / mesure 1-01, mesure 1-02 / objectif 2 / mesure 1-03.

Formulation des mesures

Le libellé de la mesure doit être court et exprimé si possible sous la forme d'un verbe à l'infinitif qui indique une action concrète (ex : « réaliser un inventaire des prélèvements agricoles »).

Toutefois, chaque mesure doit être explicitée dans le détail, notamment en précisant qui fait quoi et comment ? Cette interrogation sert de base à une « grille de lecture » qui permet de cibler :

- l'autorité compétente ou le maître d'ouvrage pressenti pour mettre en œuvre la préconisation, ainsi que ses partenaires,
- le contenu et l'objet exact de la mesure,
- les moyens techniques mis à disposition par le SAGE pour réaliser cette mesure,

- la nature de la préconisation et donc implicitement sa portée (cf. classification ci-dessus).

Des indications en terme de délai, de coût et d'indicateurs de suivi peuvent également être mentionnées à ce niveau.

La territorialisation des mesures

La territorialisation des objectifs et des mesures nécessaires à leur mise en œuvre est un élément primordial du SAGE et un atout pédagogique important.

Il est donc conseillé lors de la rédaction des mesures de se référer à des cartes, de citer les zones, les secteurs et les communes visés par les préconisations lorsque c'est nécessaire.

Cette démarche pose le problème des échelles des cartes retenues. Un choix adapté des échelles devra être effectué en respectant les différents niveaux d'intervention. De ce point de vue, il est important que le SAGE reste dans le cadre de sa compétence (définition d'objectifs et de priorités à l'échelle d'un bassin versant) et comprenne une cartographie adaptée. Le guide cartographique SAGE établi en 1995 par le ministère chargé de l'environnement, les agences de l'eau, les DIREN de bassin et le CSP, est de ce point de vue un document de référence incontournable. A titre indicatif, les cartes réalisées dans le cadre des SAGE se situent généralement dans un intervalle entre 1/25 000 et 1/300 000. Cet intervalle d'échelles donne un cadre de référence à des documents locaux type PLU, PPR ou CTE qui pourront affiner la cartographie en ayant recours à des échelles plus fines. A cet égard, l'échelle du 1/500 semble relever plutôt de ce type de démarche que d'une démarche SAGE.

Ex : échelle 1/25 000 pour l'espace de liberté ; échelle 1/150 000 pour les objectifs de qualité ; échelle 1/300 000 pour les milieux aquatiques et espèces associées d'intérêt écologique.

Rappel de l'objectif général

Éléments de contexte et enjeux	Ces éléments de contexte sont issus du diagnostic, mais aussi du SDAGE et des éléments réglementaires. Leur vocation est de permettre de voir « d'où vient la mesure » et donc de la positionner et de la justifier. Selon les cas et la sensibilité du rédacteur, ces éléments de contexte peuvent figurer en introduction du libellé de la mesure, d'un groupe de mesures « homogènes » et/ou plus largement en introduction de l'objectif. Ils font le point sur « l'avant SAGE » et permettent de fait de bien faire apparaître la plus value du SAGE. Ne pas se limiter à des extraits du diagnostic souvent insuffisants pour avoir une vision générale de la problématique.
Nature de la mesure	La nature de la mesure renvoie à une classification de type « mesure réglementaire », « programme d'action », « communication », « connaissance ». Ne pas se sentir « tenu » par cette classification, d'autres typologies pouvant être retenues. S'efforcer néanmoins de l'appliquer en première approche : cela permet notamment de mettre en évidence qu'une préconisation qui est à la fois une mesure de « communication », de « programmes d'action », et « d'études », comprend en fait trois préconisations différentes, avec des acteurs concernés, des indicateurs, des calendriers, qui peuvent également être différents.
Numéro de la mesure	
Libellé de la mesure	Privilégier des libellés courts exprimés par des verbes (les verbes impliquent une action).
Modalités d'application	La plupart des mesures doit faire l'objet d'un commentaire détaillé sur le contenu exact de la mesure et sur ses conditions de mise en œuvre.
Principaux acteurs concernés	Qui est maître d'ouvrage de la mesure, ou plus largement qui est son responsable ? Quels sont les acteurs associés ? Attention à ne pas « fermer » à ce niveau, d'autres acteurs auxquels on ne pense pas au moment de la rédaction pouvant in fine être mobilisés.
Calendrier / délais	
Evaluation financière	
Indicateurs de suivi	Cf. ci-après le chapitre 10 consacré au suivi des SAGE

exemple de grille de lecture pouvant servir d'appui aux rédacteurs du SAGE.

Remarque : cette grille de lecture est intéressante en tant que « méthode de travail » pour le rédacteur du SAGE parce qu'elle l'oblige à clarifier la rédaction en l'amenant à se poser différentes questions successives. En revanche, elle ne consiste pas forcément en un « produit final » de rédaction, qui doit être adapté en terme de communication : le souci de « précision technique » dans la rédaction des préconisations ne doit pas faire perdre de vue que le SAGE est avant tout un « projet politique ».

QUELQUES points importants pour la REDACTION DU SAGE	
Priorité aux vrais sujets	⇒ développer les quatre ou cinq thèmes majeurs propres à chaque SAGE
La loi sur l'eau demande aux SAGE de définir des OBJECTIFS et des PRIORITES pour les atteindre	⇒ prévoir pour chaque objectif des mesures concrètes permettant de les atteindre
Le SAGE est un outil de concertation	⇒ commencer tôt la rédaction pour générer des discussions
Le SAGE doit être lisible	⇒ préférer un document concis, illustré, accessible à tous, quitte à renvoyer à des documents plus détaillés
Le SAGE n'est pas opposable aux tiers	⇒ ne pas émettre directement des interdictions
Le SAGE doit respecter l'appréciation des autorités administratives	⇒ afficher clairement des objectifs pouvant amener l'administration à émettre des interdictions
Le SAGE est un outil de planification	⇒ territorialiser les objectifs et les priorités
Le SAGE est un document opérationnel qui devra être mis en œuvre et suivi.	⇒ numéroté les objectifs et les priorités ⇒ classer les priorités selon leur nature ⇒ grille de lecture : qui fait quoi, comment et selon quel calendrier ?

En conclusion

La méthodologie proposée ci-dessus n'a rien d'obligatoire et peut ou doit bien évidemment être adaptée en fonction de la sensibilité du rédacteur. Toutefois, procéder d'une telle façon (ou de toute autre façon semblable) permet :

- d'être en conformité avec la loi sur l'eau,
- de construire un document clair et lisible,
- de faciliter la mise en œuvre du SAGE et l'élaboration de son tableau de bord. L'expérience montre que la mise en forme finale de la rédaction du SAGE prend du temps et génère une charge de travail significative, mais elle permet de valoriser le travail considérable réalisé en amont et prépare la mise en œuvre dans de bonnes conditions.

Des extraits de SAGE ayant suivi ce type de méthode sont fournis en annexe 4 à titre d'illustration.

ANNEXE 1 :

Références réglementaires

1 - Avertissement

Il n'est pas question ici de référencer thème par thème (hydroélectricité, assainissement, pollution industrielle, extraction de matériaux, etc.) les différents textes applicables et leur contenu. En revanche, il est nécessaire d'y réfléchir pour mieux positionner les préconisations du SAGE, les textes applicables constituant pour le moins des « éléments de contexte » indispensables à prendre en compte (cf. les exemples de rédaction juridique des SAGE Calavon et Basse Vallée de l'Ain, en annexe 5).

Dans cet esprit, il est renvoyé à différents documents de référence comme par exemple :

- Pour le bassin RMC, le volume 2 du SDAGE, qui consiste en un tableau présentant, thème par thème,
 - ⇒ En colonne de gauche les références de la réglementation applicable et un résumé succinct de son contenu,
 - ⇒ En colonne de droite et en regard les préconisations du SDAGE.

L'avantage de ce document est d'être particulièrement synthétique et opérationnel pour un non juriste ; l'inconvénient est qu'il n'a pas été mis à jour depuis fin 1996, date d'approbation du SDAGE. Il peut être consulté sur le site du réseau de bassin Rhône-Méditerranée-Corse <http://eaurmc.fr>

- Les recueils des principaux textes dans le domaine de l'eau, publiés par la Direction de l'Eau du Ministère de l'Ecologie et du Développement Durable, qui permet la consultation des textes eux-mêmes,
- Le site internet <http://www.legifrance.gouv.fr> qui permet l'accès à tous les codes et à tous les textes publiés au journal officiel.
- Les publications comme le Lamy de l'Environnement ou le Code Permanent Environnement et Nuisances sont également des ouvrages de référence dans ce domaine.
- Le site intranet de la Direction de l'Eau du MEDD, pour ceux qui y ont accès (services et établissement publics de l'Etat).
- Le site national dédié aux SAGE dont l'adresse est sitesage.org

Indépendamment de ces documents de référence, le chargé de mission peut également rechercher des appuis pour l'aider à faire le point sur ces questions. En particulier, les différents services de l'Etat impliqués dans un SAGE (DIREN, DRIRE, MISE, DDASS, DDAF, etc.) sont en mesure d'apporter les éléments d'information nécessaires à la compréhension des enjeux réglementaires. Certains SAGE, ayant ressenti le besoin d'approfondir de façon significative ces aspects, ont également fait appel à des juristes spécialisés dans le droit de l'environnement.

2 - Quand faire « l'état des lieux juridique » et comment s'en servir ?

La mission première d'un « état des lieux » est de disposer de tous les éléments nécessaires pour bien positionner le SAGE pour qu'il réponde effectivement aux problèmes posés sur son bassin. Quels sont les problèmes au plan technique ? Quelles réponses apporte (ou n'apporte pas) la réglementation ?... et donc quelle peut être la plus value du SAGE. Aussi, il semble utile de commencer à « rassembler » les éléments réglementaires relativement tôt, par exemple à la fin de « l'état des lieux / diagnostic » ou au début de la phase « tendance et scénarios ». Sur le fond, l'objectif est de disposer de tous les éléments de contexte nécessaires pour procéder par la suite à la rédaction des préconisations du SAGE qui soit la plus appropriée.

3 - Les textes officiels doivent-ils être annexés au SAGE ?

Il n'existe aucune obligation en la matière. La compilation des textes ne constitue d'ailleurs pas un « produit attendu » du SAGE. En revanche, citer des éléments pertinents de la réglementation comme étant des éléments de contexte à prendre en compte sur tel ou tel sujet abordé par le SAGE peut apporter un plus. Il ne faut pas oublier que le SAGE est avant tout la définition d'un projet commun au service duquel différents moyens (y compris des moyens réglementaires) doivent être mobilisés : il n'est pas uniquement une « déclinaison locale de la réglementation ».

4 - Quelques textes de référence incontournables

Sont listés ci-après uniquement les textes concernant directement les SAGE et leurs aspects juridiques (contenu des SAGE exigés par les textes, portée juridique des SAGE.) :

- Loi sur l'eau du 3 janvier 1992
(articles L 212-3 à L 212-7 du code de l'environnement)
- Décret du 24 septembre 1992
- Circulaire du 15 octobre 1992
- Circulaire du 9 novembre 1992
- Arrêté du 10 avril 1995
- Circulaire du 1er décembre 1997
- SDAGE :
 - ✓ Adour-Garonne
 - ✓ Artois-Picardie
 - ✓ Loire-Bretagne
 - ✓ Rhin-Meuse
 - ✓ Rhône-Méditerranée-Corse
 - ✓ Seine-Normandie
 - ✓ Guyane
 - ✓ Guadeloupe
 - ✓ Martinique
 - ✓ Réunion

ANNEXE 2 :

Références bilinguistiques

INVENTAIRE DES DOCUMENTS DE REFERENCE ET ETUDES CONSACRÉES AUX SAGE

(classement chronologique)

Les documents de référence qui correspondent aux « indispensables de la bibliothèque d'un chargé de mission » apparaissent en gras dans ce tableau, les études en caractère normal. Ces documents sont soit accessibles en ligne (sitesage.org), soit disponibles auprès du centre de documentation des établissements concernés.

Titre	Contenu	Pilote et date
SAGE guide méthodologique	Traduit de façon opérationnelle les termes de la loi, du décret et de la circulaire d'application concernant les SAGE. Apporte un appui pédagogique pour organiser la concertation. Aide au pilotage et au suivi de la démarche d'élaboration	Ministère de l'Environnement, Direction de l'eau, DIREN des bassins, Agences de l'eau, Conseil supérieur de la pêche Octobre 1992
Cadre juridique des SDAGE (réponses juridiques apportées à des questions spécifiques)	Réflexions sur la teneur des préconisations et recommandations des SDAGE en matière de protections des milieux aquatiques, gestion qualitative et quantitative de la ressource, gestion des risques, gestion intégrée	Décembre 1994 Direction de l'eau Commande exécutée par Organisation et Environnement dans le cadre du groupe SDAGE-SAGE
Donnez-moi de la bonne politique et je vous donnerai de la bonne eau ... rapport sur la mise en place des commissions locales de l'eau	La politique des SAGE : les grands types de conflits, la procédure SAGE : un nœud de contradictions fécondes, comment mettre l'eau en politique : comment faire de la parole publique avec de l'eau, comment modifier le comportement des acteurs, comment peut-on associer la nature de l'eau à la vie sociale ?	Centre de sociologie de l'innovation Mines de Paris Bruno Latour et Jean-Pierre Le Bourhis pour le compte du MATE Juin 1995
SAGE guide cartographique	Apporte un appui technique pour la conception de cartes dans le cadre du SAGE (liste de cartes, conception graphique, etc.)	Ministère de l'Environnement, Direction de l'eau DIREN des bassins, agences de l'eau, Conseil Supérieur de la Pêche 1995
Les SDAGE, les SAGE et l'eau souterraine	Prise en compte des eaux souterraines dans le SDAGE mise en œuvre des SDAGE les SAGE et les eaux souterraines propositions et pistes d'actions	Conseil Général des Mines pour Groupe interbassins (rapporteurs : Comte, Retkowski, Sallenave) Décembre 1995 .../..

.../..

Les élus à la rencontre des SAGE	Le SDAGE, préalable essentiel à l'émergence des SAGE L'élaboration des SAGE La mise en œuvre des SAGE Présentations d'expériences	Colloque organisé par le Cercle français de l'eau Juin 1997
SAGE mode d'emploi	Document de synthèse et guide pratique pour l'élaboration d'un SAGE, notamment dans le bassin Rhône-Méditerranée-Corse. Complément au guide méthodologique national d'octobre 1992	Secrétariat Technique du SDAGE Rhône-Méditerranée-Corse DIREN Rhône-Alpe / Délégation de Bassin – Agence de l'eau RMC Mars 1997
SAGE : premiers retours d'expériences Actes du séminaire national des 4 et 5 novembre 1997 à Saint-Ouen	Relations SDAGE-SAGE, phase d'émergence des SAGE, acteurs des SAGE, méthodes de travail, de l'écriture du SAGE à son application sur le terrain, le SAGE outil de développement local, dimension institutionnelle et réglementaire de la procédure, besoins des chargés de mission	Février 1998 Groupe inter-bassins
Etude et suivi des SAGE par France Nature Environnement. Quels rôles pour les associations dans la mise en place des SAGE ?	Sélection d'un SAGE dans chacun des 6 grands bassins	Ministère de l'aménagement du territoire et de l'environnement (MATE) Rapport de 1 ^{ère} phase Février 1998
SAGE en Pays de la Loire premiers retours d'expériences réunion du 21 avril 1998	Portée juridique, animation et fonctionnement de la CLE, financement des études, enjeux économiques, la vie du SAGE après approbation	DIREN Pays de la Loire Avril 1998
Guide méthodologique pour l'évaluation économique des SAGE		Etude ASCA, agence de l'eau Loire-Bretagne, Y. Laurans, J.B. Narcy 1998
Etude et suivi des SAGE par France Nature Environnement. Quels rôles pour les associations dans la mise en place des SAGE ?	Compte-rendu de la réunion nationale associative sur les SAGE enseignements du séminaire des 4 et 5 novembre 1997 rôles des associations	MATE Rapport final Octobre 1998
Bilan des SAGE du bassin RMC 8 ans après la loi sur l'eau, où en est-on ?	Présentation du bassin RMC et cadre législatif, prise en compte de l'environnement, premiers retours d'expériences, état des lieux 2000 en RMC, blocages et ralentissements de la procédure, quelques recommandations pour les futurs SAGE	ENGREF Promotion 1999-2001 Février 2000 .../..

.../..

Titre	Contenu	Pilote et date
Sens et contre sens dans les politiques locales de l'eau mise en œuvre des SAGE : principes et méthodologie d'appropriation active	SAGE ou pas : analyse de la problématique proposition méthodologique : évaluation de la situation, rassemblement d'une communauté d'engagement autour de l'eau, mise en œuvre d'un processus d'appropriation active de la politique de l'eau	Bureau d'études NICAYA et Institut Cohérences Mars 2000
Pour une relance de la politique des SAGE	Analyse critique de l'existant, propositions d'amélioration	Etude menée par le Cercle français de l'eau Juillet-septembre 2000
Analyse comparée de l'acceptabilité des contrats de milieu et des SAGE	En s'appuyant sur l'étude de 3 SAGE (Lez Mosson, Petite Camargue Gardoise et Gardons) et de 2 contrats de milieu (Orb et Or), ce travail présente un état des lieux 8 ans après la loi sur l'eau ainsi que les potentialités d'utilisation de la médiation patrimoniale, en parallèle à celles des outils de politique publique	Audrey Richard (X 97), stage au Cemagref Juillet 2000
Premiers enseignements tirés de la jurisprudence sur les SDAGE	Précisions sur la notion de compatibilité et de prise en compte, enseignements de la jurisprudence dans le domaine de l'urbanisme, présentation de quelques jurisprudences concernant directement les SDAGE, délais et nature des recours contentieux, notion de « rendu compatible »	AERMC - Marc Vérot Présenté au comité de bassin, séance du 31 mai 2001
Rapport de stage	Valeur juridique des SAGE	Kathleen Monod, pour le compte de la DIREN Rhône-Alpes
Pour le SAGE, animer la concertation et la communication	Guide pratique pour animer la concertation et la communication	Agence de l'eau Loire-Bretagne Août 2001
Contribution à la réflexion pour la création d'une communauté locale de l'eau sur le périmètre du SAGE de la Mauldre et de ses affluents	Compétences et forme juridique de la communauté locale de l'eau Evolution de la structure porteuse du SAGE de la Mauldre (COBAHMA) en communauté locale de l'eau	Lydia Prouvé pour le compte de l'agence Seine-Normandie, à la demande du comité de bassin hydrographique de la Mauldre (COBAHMA) Groupe pilote : DE, AESN, DIREN IDF, COBAHMA, CG Yvelines Août 2001

.../..

Analyse des conditions d'émergence et des modes d'élaboration des SAGE	Valorisation des retours d'expériences des SAGE en cours d'élaboration	Octobre 2001 Sophie Allain (INRA : ENGREF) Groupe SDAGE-SAGE (pilote AEAG)
SAGE mode d'emploi n° 2 Premier retour d'expérience sur le bassin RMC	Complément au SAGE mode d'emploi édité en mars 1997, apportant des éléments de méthode, basé sur le retour d'expérience du bassin sur les différents aspects de la construction et de la mise en œuvre d'un SAGE	Secrétariat Technique du SDAGE RMC DIREN Rhône-Alpes / Délégation de Bassin - Agence de l'eau RMC (document construit avec le réseau SAGE du bassin)

Un site internet dédié aux SAGE :

<http://www.sitesage.org> comprenant documents de référence, forum, etc. et les liens vers les agences de l'eau, DIREN de bassin, etc.

ANNEXE 3 :

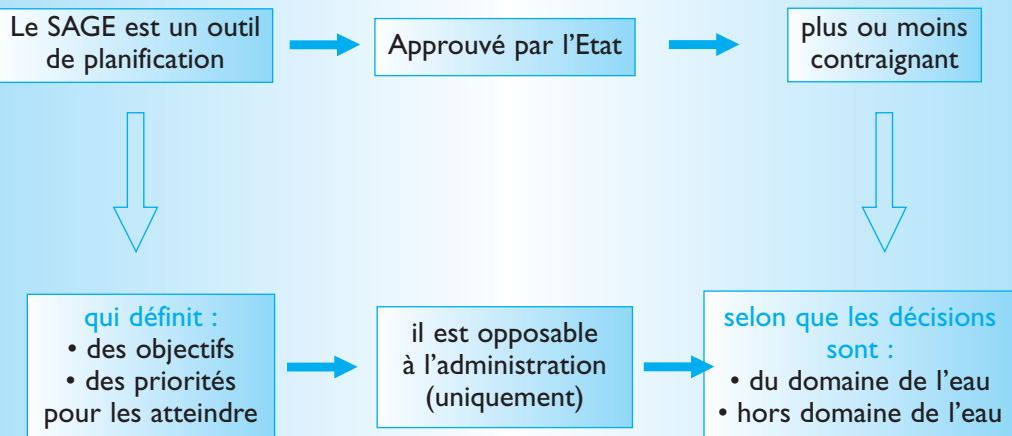
Transparents

sur la portée juridique

des SAGE

Le SAGE est un document à portée juridique limitée

Le SAGE ne crée pas de droit, mais il a une portée juridique



Le SAGE n'est opposable qu'à l'administration, mais les tiers sont touchés par « ricochet »

Le SAGE définit des orientations, des objectifs...

L'administration crée des règles, des programmes...

Toute décision administrative doit intégrer les dispositions du SAGE, SINON

La décision administrative peut-être contestée (mais une action privée qui en résulte ne peut pas être « directement contestée »)

Le SAGE ne crée pas de droit... mais il a une portée juridique

Ce qui n'est pas soumis
à l'action réglementaire
avant le SAGE
ne peut pas l'être
du fait du SAGE

Exemple :
prélèvement d'eau < 40 m³/jour
non soumis à la police des eaux

Lorsque l'action réglementaire
est prévue par les textes,
elle doit être compatible,
ou rendre compatible, avec le SAGE
ou le prendre en compte

Exemple : prélèvement en eau
souterraine > 80 m³/jour
soumis à autorisation



Le SAGE et l'administration : les décisions relatives au domaine de l'eau

(article L 212-6 du code de l'environnement)

**Les programmes et décisions administratives
doivent être compatibles ou rendus compatibles
avec les dispositions du SAGE**



Concerne (surtout) les décisions
liées à la loi sur l'eau
(circulaire du 15/10/92)



Introduit la notion de
« non-contradiction »
avec les objectifs fondamentaux
(Cf. jurisprudence urbaine)

**Plus les dispositions du SAGE sont précises, plus la compatibilité
d'une décision est facile à apprécier**

Le SAGE et l'administration : les décisions administratives hors du domaine de l'eau

(article L 212-6 du code de l'environnement)

**Les programmes et décisions administratives
doivent **prendre en compte**
les dispositions du SAGE**



concerne les décisions
présentant un rapport moins direct
avec l'eau

exemple : PLU, SCOT, ...



- la notion de « prise en compte »
sera précisée par la jurisprudence
- la décision « prendrait » en compte
le SAGE si :
 - ⇒ elle va dans le même sens
 - ⇒ sinon expliquer pourquoi

ANNEXE 4 :

Quelques exemples de rédaction de SAGE

1. SAGE Basse Vallée de l'Ain (extraits)

NOTE SUR LA METHODOLOGIE UTILISÉE POUR LA CONCEPTION DU DOCUMENT

Conformément à la loi sur l'eau de 1992, les SAGE définissent des objectifs relatifs à la gestion et l'aménagement des eaux et des priorités d'actions pour les atteindre. De ce fait le SAGE de la Basse Vallée de l'Ain a été conçu en trois phases :

- l'élaboration d'un état des lieux et d'un diagnostic qui a permis d'identifier les problématiques et de réaliser des études complémentaires
- la définition des objectifs et des préconisations
- la validation finale : la phase d'approbation du SAGE passe par la consultation de tous les acteurs, et en particulier les collectivités locales. Le document est également mis à la disposition du public avant la validation finale par le Préfet. Le SAGE devra être compatible avec les autres documents d'orientation existants.

Concernant la deuxième phase, les préconisations du SAGE ont été édictées de manière à avoir un SAGE le plus lisible possible : la rédaction préfigure les tableaux de bord permettant une application et un suivi facile des préconisations. Ce SAGE, nouvelle génération, a été écrit dans la perspective d'utiliser toutes les possibilités liées à cette procédure, et notamment en vue de s'appuyer sur la portée juridique de ce document. Aussi la rédaction utilise-t-elle des phrases ayant une tournure juridique.

La démarche suivante a été adoptée : les préconisations ont été définies avec l'idée majeure qu'elles amènent un « plus » par rapport aux obligations réglementaires et aux procédures existantes. Chaque préconisation est caractérisée par sa nature et ses modalités de mise en œuvre.

La nature des préconisations a été fixée d'après la typologie suivante :

- les actions réglementaires (actions dont la mise en œuvre fait intervenir des actes réglementaires),
- les connaissances (études et recherches),
- les programmes d'actions,
- la communication.

Par ailleurs, le SAGE définit les orientations de gestion, qui se rapprochent plutôt du domaine du « souhaitable ». Lorsque celles-ci font appel à des ressources situées en dehors du périmètre du SAGE, elles n'ont pas de portée juridique.

Les propositions, d'organismes ou de collectivités, chargés de mettre en œuvre les préconisations, regroupent des maîtres d'ouvrage potentiels et des partenaires techniques et financiers. Dans le terme « structure de gestion », on retrouve l'idée d'une structure intercommunale ayant des compétences pour appliquer et/ou financer la préconisation mentionnée.

Remarques sur les notes de bas de page : les notes de bas de page précisent principalement les sources réglementaires, les renvois au glossaire et à d'autres chapitres.

LA GESTION DES RISQUES LIÉS AUX INONDATIONS

ETAT DES LIEUX ET DIAGNOSTIC

La rivière d'Ain

Rappel des débits de crues : crue biennale = $950 \text{ m}^3/\text{s}$, crue quinquennale = $1440 \text{ m}^3/\text{s}$, crue décennale = $1750 \text{ m}^3/\text{s}$, crue cinquantennale = $2500 \text{ m}^3/\text{s}$, crue centennale = $2750 \text{ m}^3/\text{s}$.

La cartographie des zones inondables a été réalisée dans le cadre de l'élaboration des Plans de Prévention des Risques (SOGREAH, 2000). Vingt-deux communes sont visées par des procédures d'élaboration de PPR (annexe n° 25) : Chatillon-la-Palud et St Maurice-de-Remens ont déjà commencé la réalisation de leur PPR avec l'Etat, étant situé dans une zone fortement marquée par les phénomènes d'inondation (confluent Ain-Albarine) et présentant de nombreux enjeux en terme d'urbanisation et d'aménagement.

La largeur du lit, la présence de nombreuses zones d'expansion et les barrages permettent à la vallée de ne pas subir de phénomènes de crues torrentielles catastrophiques pour des événements de niveau décennal. La détermination des zones d'aléas faibles (fréquence centennale) et forts permet d'identifier les zones d'expansion (carte 1-7).

La fonction principale des barrages EDF est de produire de l'énergie, ils n'ont pas de rôle spécifique d'écrêteur de crues. Toutefois la gestion de la retenue de Vouglans, strictement liée au fonctionnement hydroélectrique, peut absorber en partie certaines crues et minimiser ainsi leur impact à l'aval. Les volumes de rétention, mobilisables dans les retenues, sont souvent très insuffisants au regard des volumes apportés par les crues importantes (niveau décennal). Il faut savoir également que la Bienne, située à l'aval du barrage de Vouglans, représente pratiquement 50 % du débit de l'Ain en crue. Les capacités écréteuses de crues en sont d'autant diminuées à Vouglans.

Les limnimètres de Pont d'Ain et Pont de Chazey sont intégrés au service d'annonce des crues de Lyon (Service Navigation).

Les crues jouent un rôle majeur au niveau de la dynamique fluviale : régénération des milieux annexes et mobilité du lit de la rivière.

Les petites crues souvent absorbées par les barrages jouent un rôle écologique important dans l'équilibre des milieux naturels associés à la rivière.

L'Albarine

Rappel des débits de crue : crue biennale = $64,6 \text{ m}^3/\text{s}$, crue quinquennale = $87,7 \text{ m}^3/\text{s}$, crue décennale = $103 \text{ m}^3/\text{s}$.

La limitation de l'impact des crues fait partie des 4 objectifs majeurs du contrat de rivière de l'Albarine, les travaux seront surtout réalisés dans les parties encaissées de la rivière en dehors du périmètre du SAGE ; toutefois le contrat préconise de préserver les zones d'expansion des crues sur la plaine alluviale (carte 1-7) et de maintenir des bonnes conditions d'écoulement (entretien). La suppression des haies et des talus participe à l'aggravation des inondations, en amplifiant les phénomènes de ruissellements.

Les communes riveraines de l'Albarine appartiennent à la liste des communes, fixées par arrêté préfectoral, nécessitant l'élaboration de PPR (annexe n8 25).

Le Suran

Rappel des débits des crues : crue biennale = $69,1 \text{ m}^3/\text{s}$, crue quinquennale = $92,2 \text{ m}^3/\text{s}$, crue décennale : $108 \text{ m}^3/\text{s}$, crue centennale : $250 \text{ m}^3/\text{s}$.

Les zones inondables du Suran ont été tracées par la SOGREAH (1997) dans le cadre du contrat de rivière. L'urbanisation dans la vallée du Suran a su préserver les zones inondables. La violence et la soudaineté des crues nécessitent une préservation de ce champ d'expansion et des actions en terme de prévention des risques (carte 1-7). Les communes de Neuville/Ain, Point d'Ain, Druillat et Varambon devront faire l'objet d'un PPR (annexe n8 25).

Les autres cours d'eau

La plupart des petits affluents possèdent des régimes de type torrentiel. L'imperméabilisation de certains secteurs, sur la côte de la Dombes, amplifie le ruissellement qui génère des ravinements importants (creusement du lit) et des phénomènes d'érosion à l'origine de glissements de terrains.

Cas particulier du Longevent : au niveau de son exutoire, en période de crue, les eaux n'ont pas le temps de s'infiltrer et la digue de l'étang crée un barrage important à l'origine d'une montée des eaux dans des zones urbanisées de Meximieux : nécessité de mettre en place un système de trop plein.

OBJECTIFS, ORIENTATIONS DE GESTION ET PRECONISATIONS

RAPPEL DES PRECONISATIONS DU SDAGE RMC

- *La Basse Vallée de l'Ain est identifiée dans le SDAGE comme un secteur à crues torrentielles dominantes.*
- *Les orientations SDAGE relatives à la gestion des inondations s'appuient tout particulièrement sur la circulaire interministérielle du 24 janvier 1994 et font appel à 4 principes majeurs :*
 - ✓ *connaître les risques : inventaire des risques naturels du bassin,*
 - ✓ *maîtriser les aléas à l'origine des risques : actions sur le ruissellement et l'érosion, gestion des écoulements, conservation de champs d'inondation,*
 - ✓ *ne pas générer de nouvelles situations de risques : interdiction de toute nouvelle construction dans les zones soumises aux aléas les plus forts,*
 - ✓ *gérer les situations de risques existants.*
- *Développer la notion d'objectifs de quantité à fixer à l'aval d'ouvrages. Ces objectifs de quantité devront prendre en compte notamment les contraintes liées à la préservation du fonctionnement physique des milieux, par une gestion modulée des débits visant l'atténuation des effets des éclusées, le maintien de la capacité morphogène de certaines crues, le maintien des connexions hydrauliques avec les milieux annexes, etc.*

Le territoire du SAGE ne représente que 20 % du bassin versant total de la rivière d'Ain. C'est pourquoi des efforts doivent être réalisés sur le bassin versant en amont de manière à ne pas aggraver les inondations à l'aval (restauration des zones inondables, préservation des zones d'expansion).

OBJECTIF GENERAL 1

Développer une politique générale de prévention des risques

Une politique de prévention efficace passe principalement par la définition de zones inondables et la préservation des zones d'expansion des crues. Elle devra permettre de sensibiliser les acteurs de la vallée à une gestion globale des inondations et non plus à une échelle locale (communale) ne tenant pas compte des risques encourus à l'aval.

Objectif 1-1

Ne pas générer de nouvelles situations de risques et préserver les zones d'expansion des crues.

L'objectif est ici de réduire les risques d'inondation pouvant toucher la population en limitant l'implantation de constructions nouvelles en zones inondables. Dans ce but, la loi Barnier du 2 février 1995 relative au renforcement de la protection de l'environnement a instauré les plans de prévention des risques naturels prévisibles (PPR). Ils identifient :

- ✓ des zones d'aléas forts sur lesquels les constructions sont interdites
- ✓ des zones d'aléas faibles où la constructibilité éventuelle est déterminée en fonction des risques et des enjeux économiques de la commune, avec un certain nombre de prescriptions visant notamment la préservation des zones d'expansion.

Préconisation 3-01 (action réglementaire – mise en œuvre : Etat)

**Mettre en œuvre des Plans de Prévention des Risques en priorité
sur les communes riveraines de l'Ain et de l'Albarine**

Les zones d'aléas figurent sur la carte 1-7 : elles apportent des informations précieuses sur les secteurs à risque.

Le programme de cartographie réglementaire établi conformément à la circulaire du 19 juillet 1994 a répertorié 22 communes (annexe n° 25) du périmètre sur lesquelles seront élaborés des PPR par le Préfet dans un délai de 5 ans.

Ces futurs plans devront assurer la préservation des zones d'expansion des crues, tout en tenant compte des enjeux économiques locaux, en limitant strictement la construction d'ouvrage empêchant le débordement des eaux.

Les zones d'expansion de crues ont été identifiées pour l'Ain, le Suran et l'Albarine (carte 1-7).

- Pour l'Ain : sud du camp de Thol, Longeville-Vorgey, zone agricole entre le Seymard et l'Ain, Neyrieux-Pollon, Luizard-Blyes, St Jean-de-Niost, Z.I. Loyettes. La liste citée ci-dessus pourra éventuellement être modifiée en fonction de nouvelles informations apportées par les communes.
- Pour le Suran : zone prairiale sous Druillat
- Pour l'Albarine : Ambérieu-Bettant vers le dépôt SNCF, anciens lits entre St-Maurice et Chazey. Le SAGE recommande de favoriser les écoulements par l'ancien lit de l'Albarine qui permettraient de diminuer l'impact des crues dans la zone à enjeux les plus forts (St Maurice-de-Remens et Chatillon-la-Palud).

Objectif 1-2

Améliorer la gestion des eaux pluviales

Les eaux pluviales contribuent aux phénomènes d'érosion qui affectent les côtières entourant le bassin versant de l'Ain. L'objectif est de limiter l'impact de l'imperméabilisation liée à l'urbanisation et de maintenir des occupations du sol capables de freiner le ruissellement. Le SAGE rappelle notamment l'importance des haies et des talus dans la réduction des phénomènes de ruissellements et la lutte contre les inondations.

Préconisation 3-02 (action réglementaire – mise en œuvre : communes)

Intégrer aux zonages d'assainissement une problématique « eaux pluviales » pour les communes des côtières de la Dombes et du Bugey.

Conformément à l'article 35 de la loi sur l'eau du 3/01/92, les communes se trouvent dans l'obligation de réaliser un zonage d'assainissement. Celui-ci est délimité après enquête publique et devra être intégré dans les POS. Pour les communes des côtières, le SAGE recommande que lors de l'élaboration de ce zonage un volet relatif aux eaux pluviales comportant une réflexion sur la problématique du « ruissellement » soit intégré. Il pourra concerner la lutte contre l'imperméabilisation des sols induite à la fois par l'urbanisation existante et par l'urbanisation future, ou la mise en œuvre de mesures compensatoires.

A l'occasion de l'élaboration de ce zonage d'assainissement, le SAGE préconise la réalisation d'une étude sur l'impact de l'urbanisation au sommet de la côte de la Dombes. Cette étude aura pour objectif de proposer des recommandations opérationnelles pour freiner les phénomènes d'érosion régressive qui provoque des glissements de terrains. Elle pourra notamment proposer de réduire le ruissellement (maintien de zones naturelles, enherbement, cultures adaptées) afin de limiter ces phénomènes d'érosion régressive.

Orientation de gestion 3-03 (mise en œuvre : communes, structure de gestion et agriculteurs)

Privilégier des systèmes culturels limitant le ruissellement

Cette préconisation s'inscrit véritablement dans une démarche environnementale car elle fait appel au fonctionnement naturel des milieux. Cette recommandation s'applique en priorité aux côtières du Bugey et de la Dombes où des systèmes culturels sous forme de zones tampons (enherbement, création de haies, cultures intermédiaires) seront privilégiés.

OBJECTIF GENERAL 2

Réduire les risques d'inondations existants

La Basse Vallée de l'Ain est soumise à des phénomènes de crues torrentielles, de nombreux aménagements ont été réalisés de manière à protéger la population des risques d'inondation. A ce titre, la construction de digues a permis l'installation de populations dans des zones initialement exposées aux crues. Cela a en quelque sorte aidé à la perte de mémoire collective. Pourtant ces aménagements ne garantissent pas toujours une protection totale lors d'événements exceptionnels.

Objectif 2-1

Améliorer la gestion des débits au niveau de la chaîne de barrages (Vouglang à Allement)

Le SAGE recommande que soit examinée la faisabilité d'une adaptation des aménagements en amont de la rivière d'Ain afin d'écrêter les fortes crues, adaptation qui soit compatible avec la vocation première de ces ouvrages de production d'énergie.

Objectif 2-2

Surveiller l'état des ouvrages de protection existants

Pour limiter les risques d'inondation, des « aménagements linéaires lourds » ont été réalisés ; il s'agit des travaux de recalibrage, d'endiguement, d'enrochements, effectués sur les cours d'eau. Dans le cas de la rivière d'Ain, les principales digues répertoriées sont gérées par les collectivités locales.

Préconisation 3-04 (connaissance et programme d'action - mise en œuvre : communes, structure de gestion)

Réaliser un diagnostic général sur l'état des digues à enjeu, et si nécessaire des travaux de restauration.

Ces digues ont été identifiées par la DDE : la digue de la Dronière, la digue des Bottières et la digue de la Morette (carte 1-7). Un suivi de ces ouvrages, par les collectivités, est nécessaire car leur état et leur entretien dépassent largement la satisfaction d'un intérêt strictement privé. Le SAGE préconise donc la réalisation d'une étude d'ensemble sur l'état des digues à enjeu, qui permettra la réalisation d'un programme de restauration.

Objectif 2-3

Maintenir des bonnes conditions d'écoulement pour protéger des secteurs à fort enjeu

Les secteurs à fort enjeu sont définis comme les zones urbanisées les plus exposées aux aléas, nécessitant une gestion adaptée des risques d'inondations.

Orientation de gestion 3-05 (mise en œuvre : Etat, structure de gestion)

Limitier les curages et dragages des alluvions mobiles aux secteurs où leur accumulation temporaire ou permanente fait peser un risque d'inondation réel et quantifié sur des zones à fort enjeu.

Le SAGE a identifié le Pont de Gevrieux et le Pont de Saint Maurice de Remens (VC6) comme zones où l'enlèvement régulier des atterrissements est nécessaire pour permettre le passage de crues importantes et éviter des débordements au niveau des communes riveraines.

Préconisation 3-06 (programme d'action – mise en œuvre : Etat, structure de gestion, communes, riverains).

Entretenir de manière sélective le lit et les berges des affluents pour éviter tout risque d'obstacle important à la circulation des eaux.

Il s'agit ici de lutter contre les phénomènes de barrage. Les actions d'entretien et d'exploitation de la forêt doivent intégrer les risques liés aux inondations et notamment le ramassage des branchages après les coupes, susceptibles de constituer des embâcles. Certains cours d'eau nécessiteront des travaux de restauration de leurs berges et de leur lit, en particulier le Longevent dont l'exutoire n'a pas la capacité d'absorber des crues, et l'Albarine entre le pont de Saint Maurice et sa confluence avec l'Ain. Aussi le SAGE recommande-t-il d'élaborer un plan de gestion de la ripisylve qui pourra être confié à la structure de gestion.

Orientation de gestion 3-07 (mise en œuvre : Etat)

Limitier les aménagements susceptibles d'augmenter la vitesse d'écoulement des eaux

Cette préconisation fait appel à la notion de zone d'expansion de crues. En effet, il est préférable de retarder le front de crue dans des zones de rétention plutôt que de le canaliser, ce qui amplifie les pics de crues, les phénomènes d'érosion de berges et d'incision du lit. De même, afin d'éviter des vitesses de courant importantes, le SAGE insiste sur la nécessité d'éviter au maximum des recoupements artificiels de méandres.

Objectif 2-4

Sensibiliser la population aux risques d'inondations et au rôle joué par les retenues dans la gestion des crues importantes

L'article 21 de la loi du 22 juillet 1987 affirme l'existence d'un droit à l'information des populations sur les risques majeurs auxquels elles sont soumises et sur les mesures de sauvegarde qui les concernent. Le décret du 11 octobre 1990 définit les conditions de mise en œuvre de ce droit. Le ministère de l'environnement, ayant constaté que cette information n'était réalisée que dans peu de communes, a élaboré une note méthodologique à destination des préfets. La procédure décrite dans la note comporte plusieurs étapes :

- *constitution d'une cellule d'analyse des risques et d'information préventive*
- *élaboration d'un dossier départemental des risques majeurs. C'est un document de sensibilisation regroupant les principales informations sur les risques majeurs qui a été réalisé pour le département de l'Ain.*
- *réalisation d'un dossier communal synthétique (DCS). Ce document, présentant les risques encourus par les habitants de chaque commune, est la base du droit à l'information. Il est notifié par arrêté préfectoral à chaque maire, à charge pour celui-ci d'élaborer son document d'information communal sur les risques majeurs (DICRIM) et de développer une campagne d'information. Le DCS et le DICRIM sont deux pièces consultables en mairie. Le SAGE recommande que les DCS soient élaborés rapidement.*

Préconisation 3-08 (communication – mise en œuvre : structure de gestion, CLE, communes)

Initier des campagnes d'information sur la gestion et les risques d'inondation dans la Basse Vallée de l'Ain

Le SAGE recommande que les documents réglementaires d'information soient élaborés au plus vite. Parallèlement, le SAGE propose de conduire des campagnes d'information (plaquettes,...) permettant de sensibiliser la population aux risques d'inondations ainsi qu'au rôle joué par les barrages dans la gestion des crues importantes. En effet, il est important d'avoir une communication transparente sur les limites d'écrêtement des crues par les retenues, sachant que celles-ci ont un rôle essentiel de production d'énergie. Les différentes mesures de communication devront reprendre les préconisations fondamentales du SAGE sur ce thème et devront avoir un caractère pédagogique.

Préconisation 3-09 (programme d'actions - mise en œuvre : communes)

Organiser des plans de secours communaux

Les crues dans la Basse Vallée de l'Ain étant lentes, ces plans de secours peuvent être raisonnablement envisagés. Ils seront organisés par le maire en concertation avec le Préfet et le Service départemental d'intervention et de secours en priorité sur les communes riveraines de l'Ain et de l'Albarine qui sont les plus exposées aux risques.

2 - SAGE Calavon (extraits)

SAGE Calavon (extraits)

DATE D'ÉDITION

TITRE DU

CHAPITRE

**GRILLE DE
LECTURE DES
PAGES DE
PRÉCONISATIONS**

NOM DE L'ORIENTATION STRATÉGIQUE
précision sur le sujet traité

OBJECTIF
rappel de
l'objectif général
ou thématique

Commentaire d'introduction, rappel du diagnostic ou note expliquant le contexte des mesures énoncées....

disposition principale permettant d'atteindre les objectifs

Enoncé des mesures de différentes natures :
 - Principe d'action ou de gestion, cadre de référence établi par la CLE. Certains de ces principes peuvent avoir une portée réglementaire dépassant celle du SAGE lorsqu'ils reposent sur des textes législatifs ou réglementaires. Ils sont identifiés par un **r**.
 - Programme d'action, ce sont les chantiers du SAGE au sens d'actions à engager. Ces actions peuvent être de différentes natures : *e* pour étude, *s* pour suivi, *t* pour travaux, *c* pour communication

La plupart de ces mesures fait l'objet d'un commentaire plus détaillé sur le contenu exact de la mesure et sur ses conditions de mise en oeuvre. Ce développement explicatif est en italique comme la mesure.

r Principe d'action ou de gestion,

s Suivi, bilan, inventaire, indicateur de tableau de bord

e Etude fondamentale visant au développement de la connaissance

t Travaux

c Communication concertation, sensibilisation, éducation

indicateur d'action → **action**

numéro et nature de la mesure

r type d'acteurs concernés

légende pour les initiales indiquant la nature de la mesure

* remarques, glossaire, renvoi, notes....

58



OBJECTIF

Promouvoir le retour à un débit d'étiage naturel non influencé par les prélèvements, tout en préservant les usages actuels

Connaître et suivre les débits d'étiage*



L'objectif principal en matière de gestion des étiages est le retour à un débit naturel non influencé, ce qui signifie notamment :

- Restitution d'un écoulement pérenne à Coste-Raste ;
- Réduction de la durée des assecs entre Saignon et Les Beaumettes ;
- Préservation d'un débit d'étiage non influencé sur les affluents ;
- Préservation des réserves phréatiques en vue d'optimiser leur fonction de soutien d'étiage.

Cet objectif devra être poursuivi dans le respect et la préservation de l'usage agricole et des ressources en eau actuellement mobilisées par l'agriculture

Cet objectif a été traduit en objectifs de débits sur le Calavon, pour une année moyenne et une année sèche.

Cf. carte "objectifs de quantité pour les eaux de surface".

Objectifs de débit

Coste Raste	> 100 l/s* en année moyenne > 50 l/s* en année sèche	Pas d'assec
Apt-Bonnieux	Quelques l/s en année moyenne 0 en année sèche	Durée d'assec < 1 mois en année moyenne
Pont de la Garrigue (Oppède)	> 50 l/s	Pas d'assec

mesure 3.01

r

Etat et autres acteurs

* L'état initial de référence étant nécessairement limité, ces chiffres devront être affinés ultérieurement dans le cadre du suivi (cf. mesure 3.02)

* Pour un cours d'eau, débit correspondant aux plus basses eaux

Le respect de ces objectifs passe essentiellement par le remplacement des prélèvements actuels dans le Calavon, ses affluents et les nappes d'accompagnement ou de versant, par des apports de substitution lorsque ceux-ci sont possibles sans préjudices ni surcoût pour les agriculteurs. Les moyens de substitution n'ont pas tous été définitivement identifiés ; des études de faisabilité restent à réaliser, à l'issue desquelles le SAGE sera éventuellement révisé pour tenir compte des résultats.

Si ces études de faisabilité n'étaient pas concluantes, des modalités d'usage allant dans le sens de l'objectif SAGE seront étudiées avec la profession agricole, sur la base d'un retour à la situation actuelle telle que décrite dans les études et inventaires de référence.



8 SEPTEMBRE 2000

RESSOURCE EN EAU ET ETIAGES

QUALITÉ DES EAUX

OBJECTIF
Promouvoir le retour à un débit d'étiage naturel non influencé par les prélèvements, tout en préservant les usages actuels

3 - MIEUX GERER LA RESSOURCE QUANTITATIVEMENT

connaissance et suivi de la ressource

Les aquifères de proximité, c'est-à-dire d'intérêt local, sont menacés sur les plans qualitatif et quantitatif par le nombre important de forages, encore en développement ; le SAGE préconise que, d'ici 2006, ces aquifères fassent l'objet d'un diagnostic précis, étudiant notamment leurs potentialités (Cf. chap.1 page 13 - "Mieux connaître les eaux souterraines pour mieux les préserver")

Le SAGE préconise le développement de la connaissance des potentialités des aquifères calcaires profonds et, particulièrement, de l'aquifère karstique urgonien (Cf. chap. 4 : "Eau Potable").

action

Dès l'approbation du SAGE, la structure de gestion prendra en charge, le suivi de la ressource

mesure 3.02

S

Structure de G

action

Cette prise en charge comprendra :

- ▶ Veille hydrologique, sur la base des résultats des mesures hydrométriques et pluviométrique, donnant lieu à des bilans saisonniers hors étiage et des bilans mensuels en période d'étiage
- ▶ Suivi des actions d'inventaire et des procédures de régularisation des prélèvements engagées par l'administration
- ▶ Suivi ou maîtrise d'ouvrage des études de connaissance de la ressource et des études de définition des moyens de substitution.

action

▶ Création d'un Groupe Etiage, comprenant des représentants de tous les agriculteurs concernés, y compris les représentants des deux chambres d'agriculture, pour accompagner la mise en oeuvre du SAGE sur ce thème. Ce groupe supervisera le travail de suivi de la ressource, et l'avancement des études. Il pourra demander des études complémentaires, suivra la procédure d'inventaire et de régularisation et participera à la procédure de validation des propositions finales de substitution ou de gestion des prélèvements qui seront mis en oeuvre à partir de 2006. Il sera responsable de l'information de la CLE sur ce thème.

Ce groupe de travail assurera le pilotage du bilan intermédiaire prévu en 2006. Les propositions de mesures complémentaires ou d'amélioration du dispositif de départ seront élaborées en vue de leur intégration au SAGE dans le cadre de la révision intermédiaire de fin 2006.

Pour améliorer le suivi hydrologique, en particulier dans le secteur d'Apt, le dispositif actuel de mesures des débits sera renforcé.

mesure 3.03

S

Structure de G
Etat

action

Trois stations de jaugeage complémentaires, à vocation de suivi et non d'alerte, seront installées, sous gestion locale.

Le dispositif renforcé permettra d'améliorer la connaissance du fonctionnement hydrologique du Calavon à l'étiage et, à terme, de vérifier le respect des objectifs de quantité fixés par le SAGE.



8 SEPTEMBRE 2000

RESSOURCE EN EAU ET ETIAGES

QUALITÉ DES EAUX

OBJECTIF

Promouvoir le retour à un débit d'étiage naturel non influencé par les prélèvements, tout en préservant les usages actuels

3 - MIEUX GERER LA RESSOURCE QUANTITATIVEMENT

connaissance et suivi de la ressource

La Préfecture de Vaucluse projette la mise en place d'une cellule de crise «sécheresse» au niveau départemental ; cette cellule serait relayée par des sous-cellules au niveau des différents bassins versants. L'établissement des règles de fonctionnement de la cellule de crise sur le Calavon se fera en concertation avec les instances de pilotage du SAGE : la CLE et la structure de gestion.

Aucun prélèvement supplémentaire en période d'étiage ne sera autorisé dans le Calavon, ses affluents ou leurs nappes d'accompagnement.

mesure 3.04

r

Etat

Cette mesure sera mise en oeuvre sans diminution des ressources en eau utilisées actuellement par les agriculteurs.

D'ici 2006, un inventaire de tous les prélèvements sera effectué, en vue de leur régularisation ou de leur remplacement.

mesure 3.05

r

Etat

structure de G
autres acteurs

Cette mesure concerne :

- Pour le Haut-Calavon, les prélèvements en eau de surface ou en nappe susceptible de soutenir l'étiage de la rivière
- Pour les moyenne et basse vallées, les prélèvements situés dans les périmètres desservis par les réseaux collectifs, y compris les zones de projet, reportés sur la carte «Préconisations de gestion quantitative».

action

Un programme d'actions de communication interactives sera lancé en priorité auprès des agriculteurs du Haut Calavon pour accompagner les changements nécessaires à la mise en place des ressources de substitution.

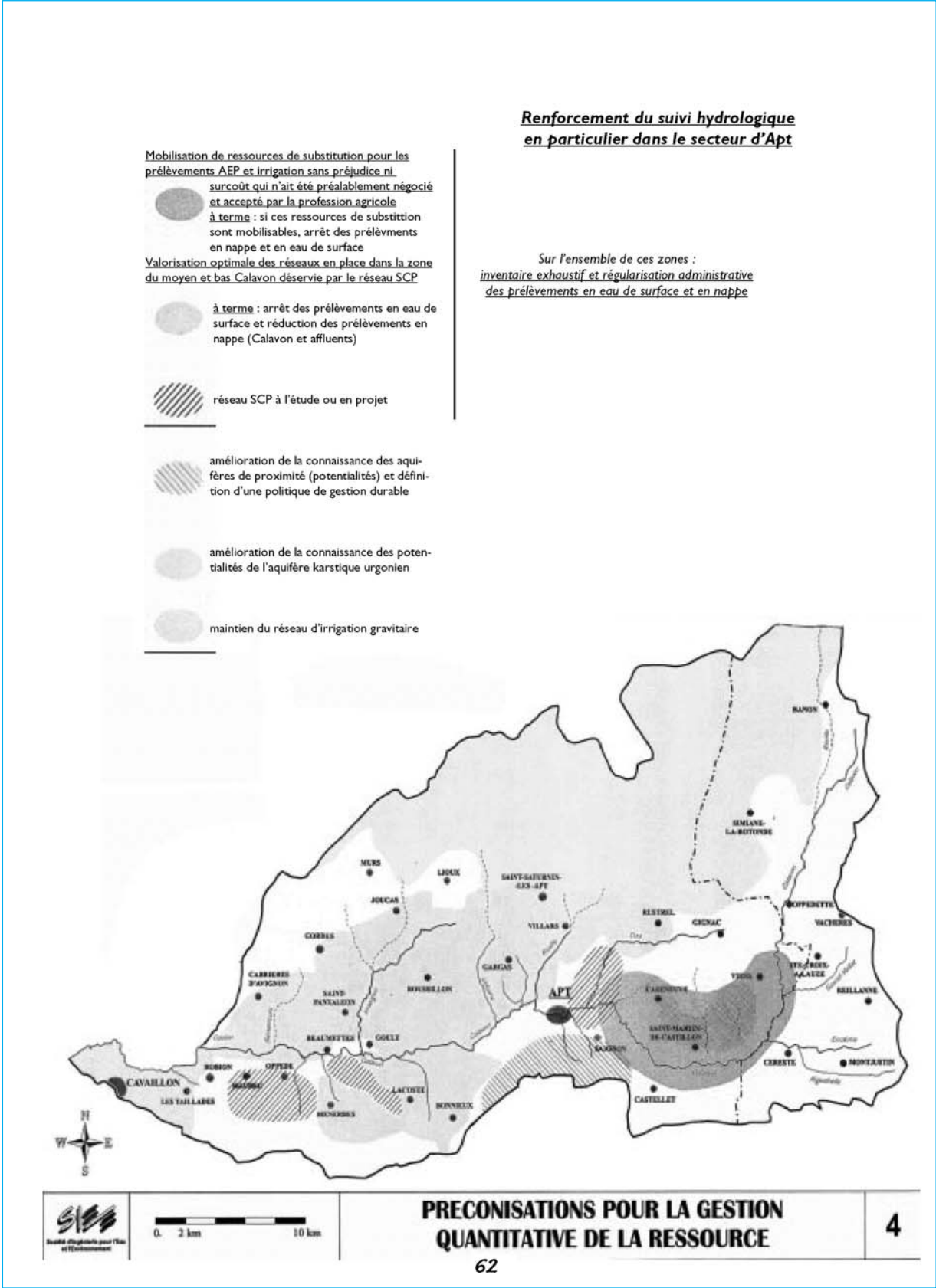
mesure 3.06

c

structure de G
agriculteurs

La substitution des prélèvements pour l'agriculture, en particulier sur le haut-bassin, suppose des changements dans la gestion de l'eau. Ce volet étant l'un des axes forts du SAGE du Calavon, on accompagnera ces changements, comme pour tous les acteurs du bassin ayant à modifier leur regard sur les rivières et les autres usages, par des opérations de communication et de concertation sur les difficultés rencontrées afin d'étudier des solutions concrètes, concertées et acceptables. La définition de cet accompagnement sera incluse dans le plan de communication.





8 SEPTEMBRE 2000

RESSOURCE EN EAU ET ETIAGES

QUALITÉ DES EAUX

OBJECTIF
Promouvoir le retour à un débit d'étiage naturel non influencé par les prélèvements, tout en préservant les usages actuels

3 - MIEUX GERER LA RESSOURCE QUANTITATIVEMENT

les ressources de substitution sur le Haut Calavon

mettre en œuvre des ressources de substitution sur le Haut Calavon



La mise en œuvre des moyens de substitution permettant, à terme, le retour à un débit naturel d'étiage sera progressive. Elle concernera en premier lieu les prélèvements AEP de la ville d'Apt puis, en second lieu, les prélèvements agricoles, au fur et à mesure que les ressources de substitution seront mobilisables.

La réalisation d'un forage de reconnaissance dans les calcaires profonds, à proximité d'Apt, a donné des résultats encourageants. La procédure technico-administrative devant conduire à l'utilisation de cette ressource pour l'AEP d'Apt est en cours.

Si le forage profond ne devait pas, pour une raison ou une autre, satisfaire aux ambitions actuelles, une solution de substitution aux prélèvements d'Apt à la Bégude en période d'étiage devra être mise en œuvre. Elle pourra reposer sur l'utilisation saisonnière de l'eau du forage et/ou sur la sollicitation de l'un ou de plusieurs des réseaux acheminant l'eau de la Durance jusqu'à Apt.

Si les résultats de cette procédure sont positifs, les forages des Haute et Basse Bégudes, à Saint-Martin-de-Castillon pour l'alimentation en eau potable de l'agglomération d'Apt seront abandonnés.

mesure 3.07

r

Communes

Cette ressource est en effet à la fois exposée aux pollutions accidentelles et nécessaire à la restitution d'un débit d'étiage non influencé dans le Calavon amont. Cet abandon devra cependant être accompagné de mesures de gestion patrimoniale durable de cette ressource dont l'utilisation future en secours ou en substitution ne peut être totalement exclue.

Dans le Haut-Calavon, en ce qui concerne les mesures d'interruption des prélèvements dans la rivière, ses affluents ou les nappes d'accompagnement pendant la période d'étiage, seuls sont concernés :

- les prélèvements supplémentaires
- les prélèvements susceptibles d'être remplacés, à condition que les modalités de cette substitution soient acceptées par toutes les parties.

Les prélèvements AEP du SIVOM du Haut-Calavon, à la Bégude de Saint-Martin et à Chateaufort, n'étant ni nouveaux, ni susceptibles d'être remplacés, en l'état actuel des choses, ne sont pas concernés par cette préconisation d'interruption à terme.

8 SEPTEMBRE 2000

RESSOURCE EN EAU ET ETIAGES

QUALITÉ DES EAUX

OBJECTIF

Promouvoir le retour à un débit d'étiage naturel non influencé par les prélèvements, tout en préservant les usages actuels

action

3 - MIEUX GERER LA RESSOURCE QUANTITATIVEMENT

les ressources de substitution sur le Haut Calavon

Dans le cas où des ressources de substitution s'avèreraient possibles sans préjudices ni surcoût pour les agriculteurs, un processus devra conduire à la suppression progressive des prélèvements agricoles dans le Haut Calavon, ses affluents ou les nappes influençant son débit d'étiage. Dans tous les cas la démarche de recherche des moyens de substitution commencera par l'inventaire et la régularisation administrative des prélèvements existants.

mesure 3.08

e

structure de
Gestion

Parallèlement des études de définition des besoins et de faisabilité technico-économique des solutions techniques de substitution seront réalisées.

L'évaluation du "bilan des Etiages" quant aux besoins de l'irrigation sur le haut bassin ayant été jugée insuffisante, une étude, visant à améliorer les connaissances sur la provenance et l'utilisation agricole de l'eau dans le Haut Calavon, a été engagée par la CLE à l'instigation des représentants de la profession agricole.

mesure 3.09

e

structure de
Gestion

Ce travail a été confié au service juridique et foncier de la Chambre d'Agriculture de Vaucluse. Associée au travail réalisé par SOGREAH sur les facteurs d'étiage, cette étude servira de base pour l'étude de faisabilité de la substitution prévue ci-après. Les résultats de cette étude seront communiqués aux agriculteurs concernés.



8 SEPTEMBRE 2000

RESSOURCE EN EAU ET ETIAGES

QUALITÉ DES EAUX

OBJECTIF

Promouvoir le retour à un débit d'étiage naturel non influencé par les prélèvements, tout en préservant les usages actuels

3 - MIEUX GERER LA RESSOURCE QUANTITATIVEMENT

les ressources de substitution sur le Haut Calavon

action

Une étude de faisabilité des scénarios de substitution sera engagée à la suite de la précédente

mesure 3.10

e

structure de G

Elle aura pour but d'examiner et de préciser les différents éléments avancés à ce jour pouvant concourir à la mobilisation d'une ressource de substitution sur le Haut-Calavon :

- Etude de la connexion avec la retenue des Fenouils par l'intermédiaire de la conduite AEP d'Apt à La Bégude, déclassée
- Etude de l'aménagement d'une retenue supplémentaire dans un site à définir, sachant que le ravin des Fouix, à Saint-Martin-de-Castillon, est cité par la SCP et repris dans l'étude "Bilan des étiages" comme un des meilleurs sites potentiels à étudier
- Etude de la mise en œuvre de tout autre ouvrage de nature à compléter le dispositif, comme des bassins tampon ou des retenues individuelles.

Cette étude devra prévoir la localisation, le dimensionnement et l'évaluation financière des ouvrages à mettre en place ou à modifier en vue de la satisfaction des besoins mis en évidence par l'étude précédente.

action

Elle devra être accompagnée d'un dispositif de communication et de médiation. Celui-ci constituera la première étape de l'accompagnement vers les changements évoqués plus haut.

Si ces études de faisabilité n'étaient pas concluantes, des modalités d'usage allant dans le sens de l'objectif SAGE seront étudiées avec la profession agricole, sur la base d'un retour à la situation actuelle telle que décrite dans les études et inventaires de référence.

Une fois la faisabilité de dispositifs de substitution confirmée et les moyens techniques définis, les aménagements correspondants seront réalisés. La mise en œuvre de retenues collinaires sur le bassin ayant par le passé connu des problèmes de gestion, leur faisabilité, les conditions et les moyens de leur entretien pérenne devront être parfaitement établis et conventionnés. Cependant, les solutions passant par un stockage intermédiaire de la ressource, en dehors des périodes d'étiage et à l'exception toutefois d'un barrage en prise directe sur le Calavon, sont préconisées en priorité pour permettre une substitution pour l'irrigation. La conduite reliant les puits des Bégudes à la ville d'Apt doit être déclassée à court terme, en application du code de la santé publique, à cause de la présence de joints au plomb dans ce réseau datant du début du XXème siècle.

Cette conduite sera rétrocedée au profit du transfert de l'eau d'irrigation en provenance de la retenue des Fenouils vers la vallée du Calavon.

mesure 3.11

r

Communes
Syndicats

L'extension de l'aire de service de cet ouvrage ne pourra se faire qu'après accord de la commune de Rustrel incluant une juste répartition de la charge financière entre les bénéficiaires.



8 SEPTEMBRE 2000

RESSOURCE EN EAU ET ETIAGES

QUALITÉ DES EAUX

OBJECTIF

Promouvoir le retour à un débit d'étiage naturel non influencé par les prélèvements, tout en préservant les usages actuels

* arrêté préfectoral prescrivant l'application et le contrôle de la mesure, transfert des droits d'eau...

** Le soutien d'étiage, au sens strict, suppose l'apport d'eau extérieure au bassin, ce qui n'est pas le cas dans l'immédiat. Si le dispositif de substitution mis en oeuvre devait comprendre de l'eau de la Durance issue du réseau SCP, celle-ci n'alimenterait pas le cours d'eau, directement ou indirectement, compte tenu des méthodes d'irrigation très économes utilisées. L'objectif de la substitution est bien le retour à un débit d'étiage naturel et non son soutien par apport extérieur. En revanche, l'achat d'eau brute de la Durance pour alimenter le plan d'eau d'Apt et, à la suite, le Calavon à partir de la confluence de la Raïlle, constituerait un exemple de soutien d'étiage effectif, tout comme l'apport du Canal Mixte à Robion.

***AS : approbation du SAGE

3 - MIEUX GERER LA RESSOURCE QUANTITATIVEMENT

les ressources de substitution sur le Haut Calavon

Lorsque la ressource de substitution sera effectivement mobilisée, sans préjudices ni surcoût pour la profession agricole, les prélèvements dans le Calavon, ses affluents et sa nappe d'accompagnement seront progressivement supprimés, à l'intérieur du périmètre irrigué, au fur et à mesure de la mise en service des dispositifs de substitution.

mesure 3.12

r

Etat
Structure de G
Prof.agricole
Communes

Cette mesure concernera tous les irriguants sans exception, selon un échéancier sur 5 ans à compter de la mise en œuvre des moyens de substitution. Le dispositif devra également comprendre un volet réglementaire et juridique d'accompagnement* afin de s'assurer de la pérennité du dispositif.

Les outils contractuels étudiés dans le cadre du programme life, comme la servitude conventionnelle, pourront également être utilisés à titre expérimental pour soutenir le transfert des droits d'eau.

action

Un bilan d'évaluation de l'avancement et des résultats de ce dispositif sera réalisé en 2005.

mesure 3.13

S

structure de G

Suivant ses conclusions des mesures complémentaires ou de remplacement pourront être prévues. En particulier, des dispositions spécifiques de soutien d'étiage** seront évaluées sur le plan technico-économique et réglementaire. Les nouvelles mesures seront intégrées au SAGE dans le cadre de la révision de 2006.

Une deuxième évaluation devra être réalisée au terme de la mise en œuvre du SAGE.

Si la faisabilité technique, financière ou socio-économique des scénarios de substitution, actuels ou futurs, ne pouvait être démontrée et validée par tous les acteurs concernés d'ici 2006, les prélèvements dans la rivière, ses nappes d'accompagnement et ses affluents du haut-bassin seront maintenus, en l'état constaté et régularisé en phase initiale. Des modalités de gestion allant dans le sens de l'objectif initial du SAGE seraient alors étudiées avec les agriculteurs concernés.

Programmation prévisionnelle d'Haut-Calavon

AS*** → fin 2006 -

En cours (échéance 07/00) -

AS → 2003 -

2006 -

2004 → 2008 -

2006 → 2011 -

Inventaire et régularisation administrative

Etude sur les besoins d'irrigation

Etude de faisabilité des scénarios de substitution

Bilan d'évaluation de la démarche et modification du SAGE

Mise en œuvre des moyens de substitution s'ils sont possibles

Suppression des prélèvements dans le Calavon, ses affluents et les nappes, si des ressources de substitution ont été trouvées sans préjudices ni surcoût pour les agriculteurs, mise en œuvre des mesures réglementaires et contractuelles correspondantes



8 SEPTEMBRE 2000

RESSOURCE EN EAU ET ETIAGES

QUALITÉ DES EAUX

OBJECTIF

Promouvoir le retour à un débit d'étiage naturel non influencé par les prélèvements, tout en préservant les usages actuels

action

3 - MIEUX GERER LA RESSOURCE QUANTITATIVEMENT

mesures de gestion pour la Moyenne vallée et plaine aval

La Moyenne vallée et la plaine aval* se distinguent par l'existence de réseaux d'irrigation collectifs amenant de l'eau de la Durance. Le SAGE Calavon préconise l'optimisation de la gestion, voire l'extension, de ces réseaux en vue de :

- Limiter strictement les prélèvements existants à des usages justifiés ne pouvant pas être satisfaits par les réseaux collectifs
- Valoriser le rôle essentiel de soutien d'étiage joué par les surverses du réseau gravitaire, à partir de la décharge du Canal Mixte, et intégrer concrètement cet objectif dans la gestion du réseau.

Valoriser les réseaux d'irrigation existants sur la Moyenne Vallée



D'ici 2006, un inventaire de tous les prélèvements dans le périmètre desservi par les réseaux collectifs, y compris les zones de projet indiquées ci-dessus, sera réalisé en vue de leur régularisation.

mesure 3.14

r

Etat
Structure de G

Ce recensement concernera tous les captages, qu'ils soient à usage agricole ou qu'il s'agisse de captages individuels utilisés pour la consommation domestique ou l'arrosage des jardins.

Il devra permettre de connaître pour chaque point de prélèvement les débits prélevés et les périodes et durées de prélèvement.

La régularisation de ces prélèvements devra être effective dans les cinq ans suivant l'approbation du SAGE (fin 2006 au plus tard).**

mesure 3.15

r

Etat

Cette régularisation suppose une analyse au cas par cas aboutissant soit à leur autorisation au titre de la loi sur l'eau, soit à leur substitution par le réseau collectif.

Dans le périmètre d'inventaire, tous les moyens seront mis en œuvre pour que les prélèvements soient remplacés par la ressource issue du réseau collectif.

Un certain nombre de situations constatées sur le terrain peuvent empêcher ce raccordement et sont reconnues par le SAGE :

- Le captage exploite une nappe sans liaison avec le réseau hydrographique de surface
- La capacité du réseau collectif est localement insuffisante
- La turbidité de l'eau fournie par le réseau est incompatible avec l'usage concerné
- Bien que située à l'intérieur du périmètre desservi, la parcelle agricole n'est pas accessible au réseau.

Pour favoriser cette mesure, le SAGE recommande d'instituer la gratuité du raccordement au réseau pendant la période de régularisation.



* Cf. zonation du bassin figurée sur la Carte de synthèse du diagnostic dans le document du même nom

** Le QMNA5, débit de référence pour l'étiage pour la loi sur l'eau, étant nul entre Apt et la décharge du canal Mixte, tous les prélèvements dans les cours d'eau ou dans les nappes d'accompagnements sont soumis à une procédure d'autorisation au titre de cette loi. La plupart de ceux qui existent n'ont jamais fait l'objet d'une telle procédure.

8 SEPTEMBRE 2000

RESSOURCE EN EAU ET ETIAGES

QUALITÉ DES EAUX

OBJECTIF

Promouvoir le retour à un débit d'étiage naturel non influencé par les prélèvements, tout en préservant les usages actuels

* Cf. "Etude du mouvement général des eaux des canaux de la région de Cavaillon" Syndicat du Canal Saint-Julien/Agence de l'Eau RMCT Avail 2000

3 - MIEUX GERER LA RESSOURCE QUANTITATIVEMENT

mesures de gestion pour la Moyenne vallée et plaine aval

Soutenir les réseaux gravitaires de la plaine aval



Des mesures de soutien au maintien des réseaux gravitaires sont intégrées au cahier des charges des CTE-Luberon. Il s'agit des mesures figurant en annexe technique A2.

Le SAGE reconnaît au réseau d'irrigation gravitaire de la région de Cavaillon un rôle d'intérêt général* à travers

- L'alimentation de la nappe alluviale, sollicitée, entre autres, par le Syndicat Durance-Ventoux pour l'AEP de la vallée du Calavon
- Le soutien d'étiage du Coulon, permettant le fonctionnement du milieu naturel aquatique pendant les fréquentes périodes d'assec en amont de la surverse du Canal Mixte. Ces apports sont également déterminants quant à la dilution de la pollution issue de l'amont et conduisent à une amélioration sensible de la qualité des eaux entre l'amont et l'aval (1 à 2 classes, cf. carte Etat des Lieux n°16).

► La qualité paysagère de la plaine comme des abords de la rivière, favorisée par la présence et la diffusion de la ressource en eau issue des réseaux d'irrigation gravitaires

► Le rôle déterminant joué dans le drainage des ruissellements pluviaux issus du flanc ouest du Luberon et le ressuyage des terres inondées après le passage d'une crue débordante.

La tendance actuelle, justifiée dans un cadre plus général, est à l'incitation aux économies d'eau par contrôle volumétrique et remplacement des techniques et infrastructures traditionnelles d'irrigation gravitaires par excès. Sur le Coulon, les conséquences d'une telle évolution pourraient s'avérer désastreuses, dans la mesure où les effets positifs ci-dessus disparaîtraient. En conséquence, la nécessité de conserver et de valoriser le réseau et les modes d'irrigation gravitaire par excès sur le secteur « plaine aval » du bassin du Calavon-Coulon est affirmé par le SAGE comme une orientation fondamentale.

Des mesures de gestion seront arrêtées d'ici 2005 afin d'optimiser le chômage des canaux du réseau gravitaire de la plaine aval en vue du maintien d'un débit minimum d'étiage dans le Coulon pendant la période hivernale, marquée par des étiages sévères en 1997, 98, 99 et 2000.

mesure 3.16

r

Syndicats
Structure de G
autres acteurs

D'importants prélèvements sauvages sont effectués dans la nappe réalimentée par le réseau gravitaire, sans contrepartie pour les gestionnaires des réseaux collectifs.

L'optimisation du soutien d'étiage à partir des canaux pourra faire l'objet d'indemnisation financières, à concevoir au bénéfice des ASA.

Pour soutenir la gestion de ces réseaux, un inventaire des prélèvements individuels, hors périmètre d'irrigation, sera réalisé, en vue de leur régularisation, d'ici fin 2006.

mesure 3.17

r

Etat
Syndicats

le regroupement des structures de gestion des canaux d'irrigation gravitaires de la plaine aval est recommandé. Basé sur des critères de pertinence élaborés par les professionnels concernés, il sera l'élément déterminant d'une gestion durable de ce patrimoine.





OBJECTIF

Promouvoir le retour à un débit d'étiage naturel non influencé par les prélèvements, tout en préservant les usages actuels

Les objectifs concernant l'eau potable sont les suivants :

- ▶ Améliorer sur tout le bassin la qualité des eaux distribuées
- ▶ Sécuriser la ressource
- ▶ Améliorer les réseaux (branchements au plomb, fuites, etc.)
- ▶ Mettre en œuvre des dispositifs de traitement respectant la santé et l'environnement.
- ▶ Mettre en place des mesures en faveur d'un usage économe et respectueux de la ressource potabilisable
- ▶ Renforcer les économies d'eau des collectivités et des particuliers
- ▶ Assurer une protection des milieux fournissant la ressource, y compris à titre secondaire
- ▶ Mettre en œuvre une communication adaptée envers tous les usagers pour accompagner ces mesures.

Sécuriser la ressource



La réglementation en vigueur impose la mise en œuvre des procédures de périmètre de protection pour tous les prélèvements utilisés pour l'AEP, et ce jusqu'à leur terme juridique complet.

Concernant les procédures de périmètre de protection à mettre en œuvre, un ordre de priorité sera établi au niveau du bassin du Calavon.

mesure 4.01

r

Etat
Syndicats
Communes

8 SEPTEMBRE 2000

RESSOURCE EN EAU ET ETIAGES

QUALITÉ DES EAUX

OBJECTIF

Promouvoir le retour à un débit d'étiage naturel non influencé par les prélèvements, tout en préservant les usages actuels

4 - AMÉLIORER ET SÉCURISER LA RESSOURCE EN EP

sécuriser l'alimentation en eau potable

Sécuriser l'alimentation



Le SDAGE préconise l'établissement de schémas de sécurité et de plans de secours pour les Unités de Distribution supérieures à 10000 habitants.

La situation la plus souvent évoquée est une pollution de la Durance et de sa nappe, entre autres par un déversement toxique accidentel au niveau des industries du secteur Sisteron-Manosque (SANOFI, ATOCHEM...). Un autre exemple, plus limité dans ses conséquences, pourrait être la pollution de la nappe des Bégudes, suite à un accident sur la RN100 (cf. supra « Pollution accidentelle »).

Des solutions sollicitant des gisements d'eau souterraine sont actuellement envisagés : forages à Apt, alimentation de secours par la Sorgue pour le Syndicat Durance-Ventoux. Leur comparaison préalable, sur le plan technique et économique, avec d'autres solutions, comme la potabilisation d'eau brute en provenance de la Durance, devra permettre d'effectuer le meilleur choix. Le réseau de l'Aménagement Hydraulique de la Vallée du Calavon, concédé par le département de Vaucluse à la Société du Canal de Provence est en effet installé désormais sur la majeure partie des communes de la moyenne et de la basse vallée et constitue une ressource en eau non limitée.

Quels que soient les choix effectués dans l'immédiat, la protection des gisements karstiques, très vulnérables et constituant une ressource stratégique pour l'avenir, devra faire l'objet d'une attention particulière.

La protection systématique de ces aquifères étant irréaliste à grande échelle, une vigilance particulière sera accordée à sa mise en œuvre à proximité des prélèvements, notamment au travers des périmètres de protection.

mesure 4.02

r

Etat
Syndicats
Communes

Aucune activité ou installation susceptible de compromettre de façon chronique ou accidentelle la qualité de la ressource karstique ne pourra être installée dans son périmètre sans que toutes les précautions possibles soient prises pour éviter pareille occurrence.

mesure 4.03

r

Etat

La CLE devra donner un avis sur ces activités ou installations ainsi que sur les mesures de protection envisagées.

Même lorsque ces dispositifs seront opérationnels, des problèmes graves peuvent encore survenir en l'état actuel des choses. Par exemple, un déversement issu de SANOFI polluerait les puits d'Aubignosc qui alimentent le SE DURANCE-ALBION, le quartier de la Colline des Puits à Apt et en partie le SIVOM du Haut-Calavon (sans compter le Syndicat de Sault). Il s'agit ici d'un problème dont la source est hors du périmètre SAGE mais dont les répercussions sur les communes du périmètre et la gestion de l'eau du bassin seraient conséquentes.



OBJECTIF

Promouvoir le retour à un débit d'étiage naturel non influencé par les prélèvements, tout en préservant les usages actuels

4 - AMÉLIORER ET SÉCURISER LA RESSOURCE EN EP

Encadrer la recherche de nouvelles ressources

Encadrer la recherche de nouvelles ressources



Le SDAGE identifie l'impluvium de Fontaine-de-Vaucluse comme une «zone karstique offrant des potentialités localement intéressantes à étudier et à exploiter au gré de la demande ».

Le Conseil Supérieur d'Hygiène de France s'inquiète régulièrement et depuis longtemps de la pression trop importante que subissent les ressources alluviales du Rhône et de la Durance et engage les collectivités à se tourner vers des ressources de substitution.

Un Schéma Départemental d'AEP est en cours de réalisation dans le Vaucluse et un Document de Référence** dans les Alpes-de-Haute-Provence.

La sécurité d'alimentation en eau potable, pour le bassin supérieur et le haut bassin, sera recherchée à travers l'exploitation prudente des gisements karstiques profonds.

mesure 4.04



Etat
Communes

action

Dans ce but, le SAGE Calavon préconise le développement de la connaissance des potentialités et de la vulnérabilité de la ressource karstique dans le périmètre du bassin. Une ou plusieurs actions seront mises en œuvre dans ce sens. Certains réseaux anciens accusent des taux de pertes considérables. Il est prioritaire de lutter contre ce gaspillage. Le SAGE Calavon préconise de mettre en œuvre les mesures nécessaires en première urgence (études/diagnostic, réparation des fuites, comptage des prélèvements, sensibilisation des usagers).

action

l'eau des réseaux de distribution publique d'eau potable sera privilégiée pour les usages domestiques internes

mesure 4.05



Etat
Communes

L'eau de la Durance transférée par le réseau d'irrigation sous pression vers la vallée du Calavon pourra également constituer une solution de substitution pour l'AEP, sous réserve de traitements adaptés.

Cette mesure suppose d'étudier le développement des réseaux d'eau brute pour les usages externes (arrosage des espaces verts publics et des jardins privés, lavage des voitures...).

L'existence de réseaux tels que ceux du Canal Saint-Julien à Cavaillon et de la SCP permet d'envisager cette évolution.

Dans ce cas, il faudra veiller à prendre en compte les risques sanitaires : en aucun cas le SAGE ne préconise la mise en œuvre de réseaux d'eau brute à l'intérieur des habitations. Seule garantie valable, une séparation totale des réseaux est à prévoir.

* SDAGE RMC, vol.3
carte 9

** Document préalable à la signature d'un contrat AEP entre un Conseil Général et l'Agence de l'Eau

ANNEXE 5 : Note de synthèse sur les jurisprudences SDAGE

(Agence de l'eau RMC, juillet 2000)

JURISPRUDENCE SUR LE SDAGE - PREMIERS ENSEIGNEMENTS

Avertissement :

Il n'existe pas à ce jour de jurisprudence significative directement propre aux SAGE et susceptible d'apporter des éléments d'information précis et appliqués au SAGE sur les notions de compatibilité, prise en compte, etc. Le SAGE ayant, d'après la loi sur l'eau, la même portée juridique que le SDAGE, il est proposé dans cette annexe une note de synthèse sur les jurisprudences SDAGE établie par l'agence de l'eau RMC et présentée au Comité de Bassin RMC de juillet 2000

Il est toutefois attiré l'attention sur les points suivants :

- la transposition de ce qui est dit pour le SDAGE aux SAGE n'est qu'une transposition avec les limites que cela peut impliquer,
- cette note date de juillet 2000 et n'a pas été mise à jour depuis.

Jusqu'à présent, l'analyse juridique qui a été menée sur les SDAGE a eu pour objet de clarifier quelques notions essentielles dans la perspective de l'élaboration de ces schémas. On s'est ainsi attaché à préciser les notions « d'opposabilité à l'administration », de « prise en compte » et de « compatibilité » en poursuivant un double objectif :

- Expliquer le positionnement juridique du document aux différents acteurs de l'eau, à l'administration et aux instances de bassin,
- Aider à l'écriture juridique des SDAGE.

Aujourd'hui les SDAGE sont non plus dans la phase « d'élaboration » mais dans celle de la « mise en œuvre » depuis quelques années déjà. Sur un plan strictement juridique, une dizaine de jurisprudences concernant les SDAGE ont été rendues par les juridictions administratives. On dispose donc d'un premier retour d'expérience quant à l'efficacité juridique de ces documents, et d'éléments nouveaux permettant notamment de préciser la portée de la notion de compatibilité.

L'objet de cette note est, sans prétendre à l'exhaustivité, de faire un premier point sur ces éléments nouveaux, et d'en tirer quelques enseignements opérationnels pour les SAGE, ces derniers étant de même nature juridique que les SDAGE.

Sont ainsi présentés ci-après :

- des précisions quant à la notion de compatibilité (en particulier sur la différence entre cette notion et celle de conformité),
- un rapide passage en revue des différentes jurisprudences déjà intervenues sur les SDAGE,

- différents points qui ont été peu approfondis jusqu'à présent, même si l'état actuel de la jurisprudence n'apporte pas d'éléments nouveaux sur ce sujet : délais et nature des recours contentieux possibles, notion de « rendu compatible ».

1 - Précisions sur la notion de compatibilité (et comparaison avec celle de conformité)

Chacun sait que la notion de compatibilité est moins contraignante que celle de conformité. Encore faut-il préciser en quoi, concrètement, cette notion est moins contraignante que l'autre. Sur ce point, l'analyse théorique des juristes de droit public, ainsi que la jurisprudence du droit de l'urbanisme, apportent des éléments de réponses.

La notion de compatibilité accepte une « atteinte marginale » de la norme inférieure vis-à-vis de la norme supérieure. « Le rapport de compatibilité ne suppose pas d'exiger que les décisions soient conformes au schéma, c'est-à-dire qu'elles en respectent scrupuleusement toutes les prescriptions, mais plutôt que ces décisions ne fassent pas obstacle à ses orientations générales » (R ; Chapus). Autrement dit, pour qu'il y ait incompatibilité, il faut que la digression soit substantielle vis-à-vis des orientations générales du schéma (dans le droit de l'urbanisme – POS/Schéma directeur -, le Conseil d'Etat parle de « non contradiction avec les options fondamentales du schéma »). Au contraire de la conformité qui exclut toute différence, même mineure, entre la norme inférieure et la norme supérieure, la compatibilité exige simplement qu'il n'y ait pas de contradiction majeure vis-à-vis des objectifs généraux.

La difficulté est donc de placer la limite entre « l'atteinte marginale » et la « différence substantielle ». Plus que la jurisprudence directement liée aux SDAGE, la jurisprudence concernant le droit de l'urbanisme apporte à cet égard un éclairage intéressant. La compatibilité du POS avec le schéma directeur a par exemple été admise par le juge lorsque :

- le POS a classé en zone urbaine 2,4 ha d'un secteur agricole de 77 ha identifié comme tel par le schéma directeur (Conseil d'Etat 19/03/93, commune de St Egrève)
- Le POS a modifié les limites d'une zone « espace boisé classé » reconnu par le schéma directeur pour faciliter l'implantation d'un Club Méditerranée, dès lors que le projet s'inscrit dans les perspectives de développement du schéma directeur (Conseil d'Etat 03/04/87, Ministère de l'Urbanisme et du Logement contre Association de Protection de l'Environnement de Châteauneuf de Grasse)
- Le POS admet un projet de déviation non prévu au schéma directeur et traversant une zone protégée par lui, dans la mesure où la déviation est un élément du plan de développement routier du schéma directeur (Conseil d'Etat 05/05/81, Association Fédérative Régionale de Protection de la Nature)

- Le POS modifie les règles de hauteur de construction pour permettre la réalisation d'une construction d'intérêt national (l'Opéra Bastille) dans un secteur où le schéma directeur préconise le respect des caractéristiques majeures de l'environnement et la limitation des hauteurs de construction, dans la mesure où il n'y a qu'une « atteinte marginale à la destination générale des sols et intégration du projet à une option majeure du schéma directeur », à savoir le rééquilibrage à l'est des activités de la capitale (Conseil d'Etat 23 décembre 1987, Centre national d'ophtalmologie des quinze-vingt).

PREMIERES CONCLUSIONS ET REMARQUES

- Ce n'est pas parce qu'une décision administrative « contredira » un alinéa du SDAGE que la décision ne sera pas compatible avec lui. Lorsqu'il examine la compatibilité avec le SDAGE, le juge recherche avant tout si la décision qui a été prise est ou non dans « l'esprit général du SDAGE ».

Cela n'empêche pas de procéder lors d'un contentieux à une lecture détaillée des différents passages du SDAGE concernés, au contraire. En effet, l'analyse des différents alinéas constitue un **faisceau d'indices** permettant au juge de se forger une opinion sur la question de savoir si la décision est ou non compatible avec les options fondamentales du schéma. Par ailleurs, si l'on extrait une phrase du SDAGE de son contexte plus général, on peut lui faire dire tout et son contraire, et méconnaître ainsi ses « orientations fondamentales ».

De la même façon, un **argumentaire technique très détaillé** mettant en évidence l'existence ou l'absence d'impact sur les milieux aide le juge à se forger une idée sur la compatibilité d'un projet avec les SDAGE.

- Les jurisprudences du droit de l'urbanisme citées ci-dessus pourraient laisser craindre une interprétation peu favorable à l'environnement de la notion de compatibilité. En fait, la position du juge peut s'expliquer par la nature même d'un document d'urbanisme comme le schéma directeur, dont le volet « aménagement du territoire et développement économique » est pour le moins largement aussi important que le volet environnemental. En effet, le juge justifie systématiquement sa position validant les atteintes à l'environnement « dans la mesure où le projet s'inscrit dans les perspectives de développement économique du même schéma directeur ». Autrement dit, les décisions concernant les SDAGE, dont les « options fondamentales » sont par nature plus proches de l'environnement et moins liées à des considérations de développement économique que celles des documents d'urbanisme, devraient être plus favorables aux politiques de préservation des milieux aquatiques (les premières jurisprudences – citées ci-dessous – vont d'ailleurs globalement plutôt dans ce sens).

2 - Présentation de quelques jurisprudences concernant directement les SDAGE

En ce qui concerne la compatibilité (domaine de l'eau)

⇒ Deux tribunaux administratifs se sont appuyés sur les SDAGE pour **interdire l'aménagement de nouvelles micros centrales**

- ✓ Dans le bassin RMC (TA de Grenoble 5 avril 2000 req n° 983841, Société hydroélectrique de Francin), le tribunal administratif de Grenoble a confirmé la décision du préfet refusant un projet d'installation d'une micro centrale en s'appuyant sur le SDAGE qui préconise notamment la « maîtrise de la pression des usages sur un milieu à fortes potentialités en réduisant au maximum l'impact des extractions et en interdisant, par sa réservation au titre de la loi de 1919, l'hydroélectricité ».

Dans cette affaire, la démarche de classement n'avait pas encore été engagée, et le tribunal a privilégié « le fond du SDAGE » à la mise en œuvre administrative du classement de l'Isère. Ce dossier était également caractérisé par une argumentation technique très détaillée montrant les impacts de l'aménagement projeté.

Remarque : ce jugement du tribunal administratif de Grenoble est actuellement en appel.

- ✓ Dans le bassin Adour-Garonne (TA de Pau 8 juin 1999 req n° 98/1313), le tribunal a jugé l'autorisation d'une micro centrale sur un gave pyrénéen incompatible avec le SDAGE qui préconise la réhabilitation de ce cours d'eau.

⇒ Inversement, et toujours dans le domaine de l'hydroélectricité, le Conseil d'Etat (Conseil d'Etat 14 avril 1999 req n° 185955 et suivantes) a considéré que le projet de barrage de **Chambonchard** dans le bassin Loire-Bretagne est compatible avec le SDAGE, la construction de ce barrage étant prévue dans le SDAGE lui-même.

⇒ Plusieurs décisions jurisprudentielles ont également été prises, notamment dans le bassin Loire-Bretagne, pour **interdire les extractions de matériaux à proximité des cours d'eau**. Deux jugements (TA Nantes 19 octobre 1999, req 97-3165, et 97-379) ont confirmé les décisions préfectorales de refus d'autorisation de carrières motivées par des raisons d'incompatibilité avec le SDAGE. En effet, le SDAGE prévoit : « l'exploitation d'une carrière en lit majeur ne doit pas impliquer de mesures hydrauliques compensatrices » alors qu'il était prévu de créer une digue étanche. Par ailleurs, le SDAGE recommandait l'interdiction de créer de nouvelles carrières dans des zones surexploitées, sauf exception limitative. Le juge a en outre relevé que le projet n'était pas compatible avec le schéma départemental des carrières (d'où l'importance de veiller à la compatibilité de ces schémas avec

les SDAGE). Dans une autre affaire (CAA Lyon 20 juin 2000 req n° 99LY01774), la cour administrative d'appel de Lyon a annulé un arrêté du préfet du Puy-de-Dôme autorisant l'exploitation d'une carrière à ciel ouvert de matériaux alluvionnaires dans le bassin Loire-Bretagne. Dans ce cas également, la cour a relevé que l'arrêté du préfet n'était compatible ni avec le schéma départemental des carrières, ni avec le SDAGE, lequel préconisait l'interdiction de « créer des nouvelles carrières dans les zones des vallées ayant subi une très forte exploitation, sauf si un réaménagement le justifie ».

⇒ Enfin, l'arrêt du Conseil d'Etat du 8 novembre 1999 (req n° 197568), qui concerne le bassin RMC, mérite quelques commentaires. Dans cette affaire, le Conseil d'Etat a validé un décret autorisant la CNR à effectuer un dragage du lit de la Saône et un rescindement de méandre sur le territoire de quelques communes, « dès lors que l'étude d'impact comme les prescriptions du décret prennent en considération les orientations générales du SDAGE, notamment en tant qu'elles affirment l'importance et la fragilité des eaux souterraines, qu'elles visent à respecter l'équilibre naturel du milieu, et qu'elles incitent à prendre des mesures de prévention nécessaires contre les risques d'inondation ». Cet arrêt peut souffrir quelques remarques :

- ✓ Tout d'abord, un décret étant situé dans la hiérarchie des normes au-dessus d'un arrêté préfectoral (fût-il pris par le préfet de bassin), sa compatibilité avec une norme qui lui est inférieure n'a juridiquement pas lieu d'être examinée (même si d'un point de vue plus général, la cohérence des politiques publiques est bien évidemment souhaitable).
- ✓ Ensuite, le Conseil d'Etat parle de « prise en considération » du SDAGE, alors que la loi sur l'eau parle de « compatibilité » des décisions dans le domaine de l'eau. Le Conseil d'Etat aurait-il considéré que la décision en question ne relève pas du domaine de l'eau (ce qui paraît difficilement concevable et auquel cas le Conseil d'Etat aurait dû employer le terme de « prise en compte » utilisé par la loi sur l'eau) ? A-t-il inventé un nouveau rapport juridique (ou politique ?) à côté de ceux prévus par la loi sur l'eau, la « prise en considération », entre une norme inférieure (le SDAGE en l'occurrence) et une norme supérieure (le décret) ? Il s'agit en tout cas d'une interprétation très hardie de la Haute Assemblée.
- ✓ Enfin, sur le fond, le Conseil d'Etat affirme peut-être un peu rapidement la « prise en considération » du SDAGE par le projet. Dans son arrêt, le Conseil se borne à citer le libellé de deux orientations fondamentales du SDAGE RMC (« Réaffirmer l'importance stratégique et la fragilité des eaux souterraines », et « Respecter le fonctionnement naturel des milieux »), sans regarder comment sont déclinées ces orientations fondamentales en terme d'objectifs et de mesures opérationnelles précis. L'examen du contenu précis du SDAGE RMC, en appliquant la méthode des faisceaux d'indices convergents pour se faire une idée des options fondamentales du schéma, non pas dans leur libellé brut, mais sur le fond dans leur esprit général, aurait peut-être pu amener une conclusion différente.

En ce qui concerne la prise en compte (« hors domaine de l'eau »)

Dans le bassin Artois-Picardie, le Tribunal Administratif de Lille (TA Lille 19/04/2000 req n° 98-552, fédération Nord Nature contre Syndicat Mixte pour la révision du SDAU de Lille) a annulé le SDAU de Lille qui prévoyait le passage d'une autoroute sur les **champs captants reconnus comme stratégiques et à préserver par le SDAGE** (il s'agissait de champs captants participant de façon significative à l'alimentation en eau potable de l'agglomération lilloise). Dans cette affaire, les requérants avaient développé un argumentaire technique très étayé dont il ressort selon le tribunal que « les auteurs (du SDAU) ont fait une appréciation manifestement erronée des éléments qu'il leur appartenait de **prendre en compte** ».

L'intérêt de ce jugement est double. D'une part, le Tribunal administratif confirme implicitement, en parlant des éléments à « prendre en compte », que les documents d'urbanisme doivent être considérés comme des décisions hors domaine de l'eau. D'autre part, le juge apprécie la prise en compte du SDAGE par les documents d'urbanisme en vérifiant que l'administration n'a pas commis « d'erreur manifeste d'appréciation ».

3 - Délais et nature des recours contentieux

Contestation de décisions administratives pour incompatibilité avec le SDAGE ou de non prise en compte du SDAGE

En principe, les décisions administratives peuvent faire l'objet d'un recours dans un **délai de deux mois**. Toutefois, pour ce qui concerne les décisions prises au titre de la police des eaux ou de la police des installations classées dont on aurait à juger de la compatibilité ou non avec le SDAGE (soit a priori une bonne partie des décisions concernées par le SDAGE), ce délai est le suivant (art. 14 de la loi du 19 juillet 1976, et art. 29 de la loi du 3 janvier 1992) :

- ⇒ Pour le pétitionnaire : délai de deux mois
- ⇒ Pour les tiers : délai de quatre ans en général, délai de 6 mois pour ce qui concerne les carrières

Pour ce qui concerne ces contentieux (ICPE et loi sur l'eau), les recours qui peuvent être intentés sont des recours de plein contentieux. Autrement dit, dans ce type de recours, le requérant peut non seulement demander **l'annulation de l'acte** (par exemple une décision police des eaux incompatible avec le SDAGE), mais aussi demander des **indemnisations financières** pour réparer le dommage causé par cette décision (« plein contentieux »). Dans cette dernière hypothèse (indemnisation), le juge utilise le droit applicable au jour du jugement et non celui en vigueur au moment où l'acte a été pris.

Pour être indemnisé, le requérant doit alors démontrer qu'un dommage a été causé par la décision qu'il attaque, que ce dommage lui cause un préjudice avéré, anormal, et directement dû à la décision en cause. A titre d'exemple (purement théorique à vocation « pédagogique »), une commune exploitant un captage pourrait demander une indemnisation à l'Etat qui a accordé une autorisation non compatible avec le SDAGE ayant pour effet d'assécher ce captage ou de la fragiliser (extraction de matériaux, digue mal conçue,...). Encore faudrait-il que la commune démontre l'incompatibilité de la décision avec le SDAGE, l'existence du dommage qu'elle subit, ainsi que le caractère certain, direct et anormal de son préjudice. Si tel est le cas, la responsabilité financière de l'Etat peut être reconnue par le juge.

Contestation du contenu du SDAGE

L'acte approuvant le SDAGE ou le contenu du SDAGE lui-même ne peut plus être contesté par un recours direct contre l'arrêté du Préfet coordonnateur de bassin, le délai de recours (2 mois) étant dépassé.

En revanche, à l'occasion d'un contentieux concernant une décision devant être compatible avec le SDAGE, il est toujours possible de contester la légalité de cette décision en démontrant que cette décision se fonde sur un acte (le SDAGE en l'occurrence) lui-même illégal (mécanisme appelé par les juristes « l'exception d'illégalité ». La disposition du SDAGE en question est alors juridiquement annulée par le juge non pas à l'égard de tous mais vis-à-vis du requérant dans le cadre de l'affaire en cours. Politiquement toutefois, ce type d'annulation a un impact fort puisque les décisions juridictionnelles de ce genre sont rapidement connues de tous.

4 - Notion de « rendu compatible »

La loi sur l'eau prévoit que les décisions administratives dans le domaine de l'eau doivent être compatibles ou rendues compatibles avec le SDAGE. La loi ne prévoyant pas de délai, cette disposition est en principe d'application immédiate, sauf si le SDAGE fixe lui-même des délais pour la mise en œuvre de ses dispositions. Le juge introduit une certaine tolérance en admettant le principe du « délai raisonnable ».

Cette notion de « rendu compatible » a soulevé de nombreuses interrogations, notamment de la part de certains services de l'Etat qui s'interrogent sur la façon de gérer la situation : ces services n'ont en effet pas les moyens de revenir sur toutes les décisions qu'ils ont prises avant le SDAGE pour vérifier qu'elles lui sont bien compatibles, et certains ont ainsi pu craindre que le SDAGE ne devienne une « mine à contentieux », notamment au cas où les associations de protection de la nature s'empareraient de la question.

Pour répondre à ces craintes, il convient de souligner auprès de tous les points suivants :

- Il s'agit tout d'abord de rappeler pourquoi la loi sur l'eau a prévu un tel dispositif, à savoir éviter de voir abonder, auprès de l'administration, des demandes de dossiers contestables du point de vue de la gestion des milieux aquatiques pendant la période d'élaboration du SDAGE, pour les « faire passer » avant que les SDAGE ne soient approuvés. Le message de la loi était clair : une telle démarche ne servirait à rien, puisque ces dossiers devront être rendus compatibles avec les SDAGE une fois ceux-ci approuvés. Par ailleurs, en terme d'indemnisation (cf. ci-dessus), le fait que le jugement s'exerce sur la base des textes applicables au moment de ce jugement (et non pas au moment des faits) décourage toute pratique manifestement non respectueuse des milieux aquatiques. Ces précautions législatives et juridictionnelles ne correspondent d'ailleurs pas à une vue de l'esprit, puisqu'on a par exemple constaté une augmentation significative des demandes d'autorisation d'extraction de granulats pendant la période 1994-1995.
- Ensuite et ceci étant dit, il faut attirer l'attention de chacun sur le fait qu'il n'est dans l'intérêt de personne (ni dans celui des milieux aquatiques) de faire une application systématique du « rendu compatible », notamment pour les « petits dossiers à faible enjeu sur la ressource ». En effet, une telle attitude conduirait à engorger les services de l'Etat, avec pour conséquences :
 - ⇒ une disponibilité de ces mêmes services moindre pour des affaires plus structurantes
 - ⇒ un « rejet » prévisible du SDAGE par ces services, alors qu'il serait au contraire souhaitable que ces services « s'approprient le SDAGE », puisque la mise en œuvre globale de ce SDAGE reposera en grande partie sur eux.
- On peut en revanche proposer une application adéquate du « rendu compatible » consistant, tant pour les services de l'Etat que pour les associations, **à utiliser cette faculté de revenir sur certaines décisions, offerte par la loi pour quelques dossiers prioritaires posant des problèmes importants vis-à-vis de la gestion des milieux aquatiques. On transforme alors la vision du « SDAGE danger réglementaire » en celle de « SDAGE outil de gestion des milieux aquatiques »**. Ce faisant, l'appropriation du SDAGE par les différents acteurs, et donc sa mise en œuvre générale, est grandement facilitée, et les « vrais enjeux locaux » sont sauvegardés.

CONCLUSION GENERALE

- Le risque craint par certains d'explosion des contentieux dus au SDAGE, notamment à cause de la notion de « rendu compatible », ne semble pas se confirmer dans les faits. Quatre ans après l'approbation des SDAGE, une dizaine seulement de contentieux concernant les SDAGE (à ma connaissance) ont été tranchés par la jurisprudence. Plusieurs autres sont en cours. Qui plus est, l'analyse de ces premières jurisprudences montre que le SDAGE n'est pas le facteur déclenchant de ces contentieux, qui auraient sans doute eu lieu indépendamment du SDAGE. On constate en revanche que si le SDAGE n'a pas d'effet significatif sur le nombre de contentieux, l'issue de ces contentieux est globalement plutôt favorable aux milieux aquatiques, ce qui tiendrait à prouver que le SDAGE peut être un argument juridique efficace.
- L'efficacité d'une procédure de type SDAGE ne se juge pas au regard du nombre de contentieux. Au contraire, on pourrait avancer qu'un SDAGE efficace devrait paradoxalement être relativement peu sujet à contentieux, puisqu'il est le résultat d'une démarche de « concertation pédagogique » entre les différents acteurs de l'eau. Plus que quelques contentieux sur des questions locales, la réussite de la démarche SDAGE ne sera réelle que s'il y a un engagement réel et volontariste de tous les acteurs de l'eau pour mettre en œuvre la politique de protection et de gestion des milieux aquatiques définie par les SDAGE. Si l'efficacité juridique du SDAGE peut de ce point de vue être une garantie de l'engagement de quelques « réfractaires », elle ne remplacera pas tout le travail de concertation et d'explication associant tous les acteurs, travail indispensable à la création d'une véritable dynamique de mise en œuvre de la politique de l'eau du bassin.

Liste des sigles utilisés dans le guide

AEAG	Agence de l'eau Adour-Garonne
AEP	Alimentation en eau potable
AESN	Agence de l'eau Seine-Normandie
ASA	Association syndicale autorisée
CAA	Cour administrative d'appel
CE	Conseil d'Etat
CG	Conseil général
CLE	Commission locale de l'eau
CNR	Compagnie nationale du Rhône
CSP	Conseil supérieur de la pêche
CTE	Contrat territorial d'exploitation
CTRE	Comité technique régional de l'eau
DCS	Dossier communal synthétique
DDAF	Direction départementale de l'agriculture et de la forêt
DDASS	Direction départementale des affaires sanitaires et sociales
DDE	Direction départementale de l'équipement
DE	Direction de l'eau
DICRIM	Document d'information communal sur les risques majeurs
DIREN	Direction régionale de l'environnement
DOM	Département d'Outre-mer
DRIRE	Direction régionale de l'industrie, de la recherche et de l'environnement
DUP	Déclaration d'utilité publique
EDF	Electricité de France
ENGREF	Ecole nationale du génie rural des eaux et des forêts
EPTB	Etablissement public territorial de bassin
EPTBTR	Etablissement public territorial de bassin territoire Rhône
ICPE	Installation classée pour la protection de l'environnement
MEDD	Ministère de l'écologie et du développement durable
MISE	Mission inter-service de l'eau
ND (zone)	Zone non constructible des documents d'urbanisme
PLU	Plan local d'urbanisme
PPR	Plan de prévention des risques
RMC	Rhône-Méditerranée-Corse
SAGE	Schéma d'aménagement et de gestion des eaux
SCOT	Schéma de cohérence territoriale
SCP	Société du canal de Provence
SDAGE	Schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux
SDC	Schémas Départementaux des Carrières
SIVOM	Syndicat intercommunal à vocation multiple
SNCF	Société nationale des chemins de fer français
TA	Tribunal administratif
VC	Voies communales
VNF	Voies navigables de France

■ Direction de l'eau

Ministère de l'Ecologie et du Développement Durable

Direction de l'eau
20, avenue de Ségur
75302 PARIS 07 SP
Tél : 01 42 19 20 21
www.environnement.gouv.fr

■ Agences de l'eau

Agence de l'eau Adour-Garonne

90, rue Férétra
31078 TOULOUSE cedex 4
Tél : 05 61 36 37 38
www.eau-adour-garonne.fr

Agence de l'eau Loire-Bretagne

Avenue de Buffon
BP 6339
45063 ORLEANS cedex 2
Tél : 02 38 51 73 73
www.eau-loire-bretagne.fr

Agence de l'eau Rhône-Méditerranée-Corse

2-4, allée de Lodz
69363 LYON cedex 07
Tél : 04 72 71 26 00
www.eaurmc.fr

Agence de l'eau Artois-Picardie

200, rue Marceline
BP 818
59508 DOUAI cedex
Tél : 03 27 99 90 00
www.eau-artois-picardie.fr

Agence de l'eau Rhin-Meuse

Route de Lessy - Rozérieulles
BP 30319
57161 MOULINS-LES-METZ cedex
Tél : 03 87 34 47 00
www.eau-rhin-meuse.fr

Agence de l'eau Seine-Normandie

51, rue Salvador-Allende
97027 NANTERRE cedex
Tél : 01 41 20 16 00
www.eau-seine-normandie.fr

■ DIREN de bassin

DIREN Midi-Pyrénées

Cité administrative
Boulevard Armand Duportal Bât.G
31074 TOULOUSE
Tél : 05 62 30 26 26

DIREN Centre

5, avenue de Buffon
BP 6407
45064 ORLEANS cedex 2
Tél : 02 38 49 91 91

DIREN Rhône-Alpes

19, rue de la Villette
69425 LYON cedex 03
Tél : 04 72 13 83 13

DIREN Nord-Pas-de-Calais

4, rue Gombert
59041 LILLE cedex
Tél : 03 28 38 10 30

DIREN Lorraine

19, avenue Foch
BP 60223
57005 METZ cedex 1
Tél : 03 87 39 99 99

DIREN Ile-de-France

18, rue Carnot
94234 CACHAN cedex
Tél : 01 41 24 18 00

■ Conseil supérieur de la pêche

CSP

Immeuble Le Péricentre
16, avenue Bobet
94120 FONTENAY-SOUS-BOIS
Tél : 01 45 14 36 00

■ Site du SAGE :

www.sitesage.org